

**Message
sur le relèvement de la contribution accordée
à l'Office national suisse du tourisme (ONST)**

du 24 février 1982

Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de loi fédérale modifiant l'arrêté fédéral concernant l'Office national suisse du tourisme; nous vous proposons de l'adopter.

Veuillez agréer, Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

24 février 1982

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Honegger
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

L'Office national suisse du tourisme (ONST) est un organisme fédéral de droit public qui, par son siège central et par son réseau d'agences établies dans le monde entier, assure la promotion de notre pays et de son tourisme en Suisse et à l'étranger. Il dépend des contributions de la Confédération pour les trois quarts de son budget (sans les contributions des CFF et des PTT). Si celles-ci ne sont pas augmentées à partir de 1983, l'office ne pourra plus remplir la mission qui lui a été confiée par le législateur, car il lui sera impossible de couvrir ses dépenses de promotion.

Depuis le dernier relèvement de la contribution en 1974, l'ONST a vu son pouvoir d'achat diminuer considérablement, car les deux tiers de ses dépenses se produisent dans des villes étrangères où le coût de la vie est fort élevé. Par suite de la précarité des finances fédérales, l'office ne pourra pas bénéficier, ces prochaines années, du soutien qu'il aurait souhaité. La contribution fédérale annuelle, qu'il est prévu de faire passer de 15 à 21 millions de francs dès 1983, lui permettra néanmoins de mettre en œuvre des moyens promotionnels limités et de maintenir le réseau de ses agences.

Nous avons l'intention de vous présenter à moyen terme une révision de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1955 sur l'ONST, ce qui donnera la possibilité de redéfinir son mode de financement et sa mission. Les milieux directement intéressés devront lui apporter une aide accrue. Sans la propagande nationale en Suisse et à l'étranger, qui est principalement assurée par l'ONST, la publicité commerciale payée par l'économie touristique ne peut être suffisamment efficace.

Le bien-être de régions tout entières et la survie de l'économie touristique, organisée sur la base de petites entreprises, dépendent d'une promotion percutante en faveur du tourisme suisse, tributaire de l'étranger et exposé à une concurrence toujours plus âpre. L'aide octroyée à l'ONST, qui éveille en Suisse et à l'étranger de la sympathie pour notre pays et ses particularités, représente donc une importante tâche de la Confédération.

Message

1 Situation initiale

11 Prestations fédérales actuelles

L'Office national suisse du tourisme (ONST) a son siège à Zurich et entretient 22 agences à l'étranger. C'est un organisme fédéral de droit public qui a pour tâche, en vertu de la loi, d'organiser toute la promotion du tourisme suisse, également dans notre pays. Sa gestion est soumise à notre surveillance. La Confédération finance une grande partie de ses prestations et de son infrastructure. L'arrêté fédéral du 21 décembre 1955 sur l'Office national suisse du tourisme (RS 935.21; FF 1955 297) constitue la base légale de cette aide financière.

Dès la fondation de l'ONST en 1917, la Confédération a mis à sa disposition des fonds qui sont adaptés périodiquement à ses besoins et au renchérissement. C'est par la loi fédérale du 22 mars 1974 (RO 1975 1006; FF 1973 II 456) que le Parlement a accordé la dernière augmentation ordinaire de la contribution fédérale annuelle. A ce moment-là, il fut décidé que celle-ci serait de 15 millions de francs par an à partir de 1975. De plus, une somme de 2,8 millions a été allouée pour la rénovation des agences à l'étranger pendant la période de 1974 à 1977. De 1976 à 1980, l'ONST a reçu des fonds supplémentaires pour des campagnes publicitaires spéciales (annexe, récapitulation 1). Après une longue période de croissance durant l'après-guerre, le tourisme suisse a été frappé par la crise en 1974. En 1979, le total des nuitées passées en Suisse par les étrangers était encore inférieur de dix pour cent à celui de 1973 (1973: 33,7 millions de nuitées, 1979: 30 millions). Dans le cadre des mesures visant à procurer du travail, l'arrêté du 19 mars 1976 (RO 1976 1842; FF 1976 I 713) a fait bénéficier l'ONST d'un million de francs supplémentaires pour chacune des années 1976 et 1977. Par la suite, l'arrêté du 15 décembre 1978 (RO 1978 2073; FF 1978 II 1826), édicté au titre du programme de relance, a alloué une somme de 5 millions de francs pour chacune des années 1979 et 1980. Grâce à ces contributions spéciales, l'ONST a pu, jusqu'à la fin de 1980, utiliser suffisamment de fonds pour la publicité proprement dite, malgré l'augmentation constante des frais fixes. Le succès ne s'est pas fait attendre. Il est incontestable que l'essor du tourisme suisse en 1980 et 1981 résulte non seulement de l'amélioration des conditions économiques, mais aussi de l'accroissement des efforts publicitaires de cet office (1980: 36 millions de nuitées d'étrangers, soit 20% de plus que l'année précédente).

12 Problème

La situation financière de l'ONST n'a cessé de se détériorer depuis 1981. Cette évolution a encore été renforcée par la réduction linéaire de dix pour cent des subventions fédérales. Toutes les réserves ont dû être épuisées pour pouvoir assurer une promotion minimale en 1981 et 1982. S'il ne dispose pas de recettes supplémentaires, l'ONST ne pourra plus remplir, dès 1983, le mandat de

promotion confié par le législateur. A ce moment-là, il n'y aura plus de fonds pour engager des moyens publicitaires, les recettes budgétaires (23 millions de francs) correspondant au montant des frais fixes. Or ces derniers ne peuvent être comprimés à court terme. La part des moyens promotionnels dans le budget global, qui atteignait en moyenne un tiers des dépenses de 1960 à 1980, tomberait à zéro (annexe, récapitulation 2), menaçant ainsi l'efficacité des prestations de l'office. Si la contribution fédérale n'était pas augmentée, ce dernier devrait, dès 1983, fermer un assez grand nombre d'agences et licencier du personnel. Réduire les frais fixes de 2 millions de francs entraînerait, par exemple, la suppression de 9 petites agences et, partant, le licenciement de 40 employés. Une telle évolution doit absolument être évitée dans l'intérêt d'une propagande continue et d'une meilleure utilisation des installations touristiques. Elle réduirait encore davantage la faible croissance des flux touristiques qui risque de se produire après la phase d'expansion actuelle. En outre, les parts du marché qui ont été perdues ne peuvent être reconquises que par des mesures ad hoc encore plus onéreuses, comme le montrent les expériences faites dans l'industrie horlogère.

Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté de 1955, toujours applicable, les prestations fédérales en faveur de l'ONST ont été en moyenne relevées tous les trois ans, cela jusqu'en 1975. Si l'augmentation prévue pour le 1^{er} janvier 1983 était adoptée, huit ans se seraient écoulés depuis la dernière révision ordinaire. Plus on ajourne l'augmentation de l'aide, plus le supplément nécessaire est important. Etant donné les difficultés de trésorerie de la Confédération, l'ONST a tenu à procéder à des économies substantielles et à demander des contributions supplémentaires aux milieux directement intéressés. C'est pourquoi il n'a soumis sa demande d'augmentation qu'à la fin du mois d'août 1981, lorsqu'il n'a plus trouvé d'autre issue. Cette requête est à l'origine du présent message.

2 Assainissement financier de l'Office national suisse du tourisme

21 Raisons des difficultés financières

Le système de financement actuel, qui repose sur des adaptations périodiques de la contribution fédérale, a toujours entraîné des difficultés financières dues au renchérissement. L'ONST a également subi, dès 1981, une perte de recettes en raison de la compression des prestations fédérales (voir annexe, récapitulation 3).

En 1974, la Confédération a versé 12,5 millions de francs à l'ONST. De 1975 à 1980, ses contributions se sont élevées à 15 millions par an. Par suite de la réduction linéaire des subventions, l'aide n'atteint plus, dès 1981, que 13,5 millions, soit 1,5 million de moins. Des contributions supplémentaires de 5 millions de francs en 1979 et en 1980 ont en outre été allouées dans le cadre des mesures d'encouragement de l'emploi. Depuis 1978, la Confédération ne participe plus aux investissements dans le réseau des agences. De 1974 à nos jours, les prestations fédérales pour la rénovation et l'entretien des représentations à l'étranger (2,8 millions de francs) ont été moins importantes que durant la période comparative de 1964 à 1973. Pendant ce laps de temps, l'ONST a reçu 6,2 millions de francs à fonds perdu et 5,3 millions pour des prêts sans intérêt.

Depuis la dernière augmentation de la contribution ordinaire, en 1974, le renchérissement a beaucoup alourdi les dépenses de l'ONST. La hausse des prix enregistrée jusqu'au milieu de 1981 a atteint 96 pour cent, ce qui correspond à une perte de pouvoir d'achat annuelle d'environ 15 pour cent (indice 1974 = 100). Le renchérissement subi par l'ONST a sensiblement dépassé celui qui a frappé notre pays et qui, pour la même période, n'a représenté que 28 pour cent. Il en est ainsi parce que les deux tiers des dépenses de l'office sont effectués à l'étranger, dans des grandes villes où le coût de la vie est fort élevé. Il convient toutefois de mettre en exergue que cette tendance a été en partie corrigée par l'évolution du cours du franc suisse.

22 Marche à suivre graduelle

La crise financière de l'ONST résulte essentiellement des effets simultanés de l'ajournement de l'augmentation de la contribution fédérale, du renchérissement aigu sur les dépenses faites à l'étranger et de la réduction linéaire de la contribution fédérale. Etant donné l'ampleur des besoins de trésorerie de l'office et les ressources financières limitées de la Confédération, il ne sera guère possible de procéder à un assainissement complet à l'aide des contributions fédérales. Le présent projet vise dès lors à relever la part de la Confédération, de manière que l'ONST dispose, ces prochaines années, d'un minimum de moyens pour remplir son mandat. Les fonds nécessaires pour une institution éventuellement redimensionnée et apte à fonctionner pourront ainsi être garantis. Il s'agit surtout de permettre l'utilisation de moyens publicitaires suffisants et de maintenir un réseau d'agences conforme aux exigences du marché.

Le projet en question tend à instituer une solution transitoire. A moyen terme, nous prévoyons une révision globale de l'arrêté fédéral sur l'ONST, révision qui permettra de réexaminer tout le financement de la mission de cette institution. A long terme, le budget souhaitable du point de vue de la politique touristique ne pourra être atteint que par une participation financière accrue des milieux intéressés. Ce budget est indispensable pour maintenir au tourisme suisse une place forte sur le marché international.

3 Nécessité de la promotion touristique nationale

31 Conditions de la promotion commerciale

L'ONST est une institution indispensable au tourisme suisse. Il n'assure pas une promotion commerciale directe en faveur de certaines entreprises. Conformément au mandat confié par le législateur, il s'occupe de la promotion pour l'ensemble du pays et de son tourisme. Cette activité est désignée par le terme de «promotion touristique nationale». L'ONST essaie en pratique d'attirer des hôtes dans notre pays en diffusant des informations sur les caractéristiques de la Suisse et les beautés de son paysage. Dans le cadre de cette tâche, il contribue dans une très large mesure à présenter notre Etat fédéral à l'étranger. Dans le secteur touristique, ce genre de propagande est la condition sine qua non de la promotion et des ventes commerciales. Il est prouvé empiriquement

que, lors du choix d'une destination, les touristes prennent d'abord en considération le pays, puis la région et enfin la localité. C'est seulement après cette décision de principe que les offres des diverses entreprises du marché touristique sont comparées les unes aux autres.

Contrairement aux produits industriels, les prestations touristiques dépendent, en matière de promotion, d'une structure à plusieurs niveaux (local, régional et national). Les offices du tourisme et l'ONST assurent la coordination du travail exécuté aux différents échelons.

32 Dépendance vis-à-vis de l'étranger et concurrence

La Suisse est l'un des pays dont le tourisme est le plus développé. Elle détient une part respectable du marché mondial. Pour les recettes provenant du tourisme international, notre pays se place au 8^e rang (valeurs comparatives: grandeur du territoire: 112^e rang, population: 67^e rang). Seuls des efforts publicitaires constants permettent à la Suisse de maintenir sa place sur les principaux marchés émetteurs. Afin de ne pas dépendre unilatéralement de certains pays, il faut faire de la promotion dans le monde entier. Ces tâches ne peuvent dès lors être remplies que par un organisme national (annexe, récapitulation 4).

Le succès du tourisme suisse a un inconvénient: une dépendance relativement grande vis-à-vis de l'étranger. Près de la moitié des nuitées enregistrées chez nous sont imputables à des étrangers. En 1980, l'Office fédéral de la statistique a enregistré 36 millions de ces nuitées (48 % du total) et 39 millions de nuitées dues à des Suisses. Le tourisme des étrangers résiste moins bien aux crises que le tourisme intérieur. La Suisse est obligée de lutter contre l'image de pays cher, malgré un bon rapport prix-prestations. La demande étrangère est très sensible aux prix. En général, des modifications du cours des changes et des taux d'inflation font rapidement varier la demande. Comme une part importante de l'offre suisse est tributaire du tourisme des étrangers, il faut s'accommoder de ces risques. Une des tâches de l'ONST consiste à les limiter par des informations et une propagande spécifiques (annexe, récapitulation 5).

L'évolution de la demande dépend de la situation concurrentielle sur le marché touristique. Pour des raisons relevant de la politique des devises, toujours plus d'Etats s'intéressent à la prospection de ce dernier. L'Organisation mondiale du tourisme, à laquelle la Suisse a adhéré, comprend plus de cent Etats membres qui financent tous des institutions promotionnelles nationales. L'ONST ressent de plus en plus cette concurrence. Les pays limitrophes sont simultanément nos plus grands concurrents et nos plus grands partenaires sur le front de la propagande. En 1981, ils disposaient de plus de fonds que l'ONST. D'autre part, pour obtenir un impact minimal, un petit pays touristique doit proportionnellement engager plus de ressources qu'un grand. Afin de mettre en évidence le renforcement de la concurrence internationale, on peut consulter les budgets des institutions nationales des pays limitrophes, qui ont fortement augmenté au cours des années septante (annexe, récapitulation 6).

La promotion nationale est aussi importante pour la promotion du tourisme intérieur. En 1980, les Suisses ont dépensé 4,8 milliards de francs à l'étranger. Vouloir restreindre les déplacements à l'étranger des habitants d'un pays où la propension aux voyages est fort élevée relèverait d'un protectionnisme de très mauvais aloi. En revanche, on peut et on doit inciter la population à passer ses vacances dans son propre pays. L'ONST diffuse notamment le slogan suivant: «Après tout voyage au loin – vacances en Suisse». Il organise en outre de nombreuses opérations telles que le bulletin touristique donné au numéro de téléphone 120, qui a été utilisé par 370 000 personnes en 1980, ou la brochure «Gratuit en Suisse» qui montre à nos hôtes que tout ne doit pas être payé dans notre pays. Mentionnons également la campagne d'information qui invite actuellement les gens à découvrir la Suisse à pied. Les mesures destinées à promouvoir un tourisme intérieur résistant aux crises sont nécessaires afin de créer un contrepoids aux nombreux offices étrangers qui déploient leur activité chez nous. Il s'agit de maintenir le volume du tourisme intérieur, même si notre population entreprend davantage de voyages ailleurs.

4 Intérêt de la Confédération pour la promotion touristique nationale

41 La propagande nationale, tâche subsidiaire de la Confédération

Etant donné la bonne conjoncture touristique actuelle et les perspectives de croissance favorables, on se demande à nouveau si ce secteur ne devrait pas supporter la majeure partie des charges de la propagande à l'échelon national. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette dernière ne doit pas être confondue avec la publicité commerciale des entreprises, financée par leurs soins. Leurs dépenses pour les moyens publicitaires sont estimées à 150 millions de francs par année. Relevons ici que les taxes de séjour perçues par les fournisseurs de prestations constituent un impôt affecté à l'amélioration des installations touristiques. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, ces taxes ne peuvent pas être utilisées à des fins publicitaires. Relevons d'autre part que même si le volume des affaires est favorable à l'heure actuelle, l'économie touristique doit s'accommoder d'importants risques structurels. Etant donné les fluctuations saisonnières, les installations touristiques sont nettement moins mises à contribution que celles de l'industrie. Le taux d'utilisation annuel est de 40 pour cent dans l'hôtellerie, de 25 pour cent dans les installations de transport touristiques et de 17 pour cent pour les appartements et maisons de vacances. Le caractère saisonnier du tourisme et, partant, l'utilisation relativement modérée de l'offre constituent une faiblesse structurelle de ce secteur d'activité, faiblesse qui se répercute sur la rentabilité des entreprises.

Outre ces limites financières, il convient de souligner les faiblesses organiques du tourisme. L'économie touristique se compose en général de petites et de moyennes entreprises. C'est ainsi que sur 7600 hôtels, 6200 ont jusqu'à 50 lits, 1000 entre 51 et 100 unités et seuls 400 hôtels ont plus de 100 lits. Cette structure économique a contraint les entreprises, dès le début du siècle, à faire une propagande commune sur les plans locaux et régionaux. Les offices de tourisme ne peuvent guère affirmer leur présence à l'étranger ou sur des

marchés assez éloignés. C'est pour cette raison que l'ONST fut créé comme organisation nationale. Sur le plan de la propagande, le tourisme suisse repose sur une hiérarchie qui correspond à notre fédéralisme et à notre système d'économie de marché. Les petites entreprises touristiques ont besoin d'un instrument d'étude du marché national pour maintenir leur compétitivité et survivre sur le plan économique. En fin de compte, seules quelques grandes entreprises touristiques sont à même de faire de la publicité au niveau national et international.

L'organisation de la propagande de bas en haut (entreprise – localité – région – pays) exige divers organismes et systèmes de financement. Les particuliers financent leur propre publicité, ainsi qu'une grande partie de la propagande générale des offices du tourisme. Les contributions des communes sont surtout financées à partir d'impôts à affectation obligatoire (taxes sur les sports, taxes sur les billets, etc.). Conjointement avec les communes, ils réunissent chaque année une somme estimée à 20 millions de francs et destinée à la publicité locale (sans les dépenses administratives). Quant à la propagande au niveau régional, par exemple pour l'Oberland bernois, le Valais ou les Grisons, un montant de 5 millions de francs est dépensé chaque année pour les moyens promotionnels (budget global des associations régionales en 1980 = 13,4 millions de francs). Cette propagande régionale est financée par les particuliers et par les cantons. Ces derniers accordent chaque année des subventions de 4 millions de francs prélevés sur les ressources fiscales générales. A cela s'ajoute le produit des taxes de tourisme cantonales et des loteries publiques (5,3 millions de francs). Dans ces conditions, il est compréhensible que les particuliers, les cantons et les communes ne fournissent qu'un faible apport à l'ONST. Ce dernier étant une institution fédérale, son financement peut, pour l'essentiel, être considéré comme une tâche de la Confédération. Si l'on prend comme base de calcul l'année 1980, favorable en raison de la contribution spéciale de la Confédération (annexe, récapitulation 7), les fonds promotionnels dépensés au niveau national par l'office représentent quatre à cinq pour cent du total des ressources financières engagées en Suisse pour la publicité touristique. La promotion judicieuse du tourisme suisse n'est pas possible sans l'aide de la Confédération. Les offices du tourisme dépendent en pratique des prestations de l'ONST telles que l'envoi et la distribution de nombreux imprimés à l'étranger.

42 Importance du tourisme pour la politique sociale et économique

L'importance de la propagande touristique nationale s'explique par le fait que le tourisme contribue à la réalisation des objectifs supérieurs de la politique sociale et économique du pays. La portée politique de ce secteur est largement reconnue dans la conception suisse du tourisme, élaborée par la commission consultative compétente et publiée en 1979 par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE).

Dans le domaine économique, l'accent est mis actuellement sur l'importance du tourisme pour la politique régionale et celle des devises. Des régions entières, notamment les zones de montagne et de lacs, vivent pour une bonne

part de ce secteur d'activité. La plupart des régions périphériques menacées de dépeuplement tablent sur l'agriculture traditionnelle et, de plus en plus, sur le tourisme, ce qui apparaît dans les concepts de développement régional. Ces régions ne disposent guère d'autres solutions pour améliorer leur bien-être. Près de la moitié des nuitées en hôtel et les trois quarts de celles qui ont lieu dans la parahôtellerie sont enregistrées actuellement dans les régions de montagne définies dans la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans ces dernières. Du point de vue suisse, l'apport de devises provenant du tourisme gagne en importance lorsque la balance commerciale est déficitaire. Le tourisme international, troisième branche d'exportation, bien qu'invisible, a rapporté en 1980 des devises pour un montant de 6,8 milliards de francs. Déduction faite des dépenses touristiques faites à l'étranger par la population suisse, la balance des revenus enregistre un solde actif supérieur à 2 milliards de francs. Le tourisme exploite la principale matière première de la Suisse: le paysage. La valeur ajoutée résultant de ce secteur d'activité est particulièrement élevée puisqu'il ne nécessite pas d'importations. Par ailleurs, l'importance du tourisme pour le marché du travail n'est pas négligeable, puisqu'il peut être considéré comme le deuxième employeur du pays après l'industrie des machines et de la métallurgie.

Les installations touristiques offertes par l'économie servent en outre à des objectifs de politique sociale qui ne sont guère appréciés à leur juste valeur. Le tourisme est l'une des formes de loisirs qui procurent le plus grand délasserment. La satisfaction des besoins individuels en matière de vacances et de voyages contribue à améliorer les rapports sociaux dans la vie quotidienne. Le tourisme peut parfois être un moyen de réduire la distance culturelle entre les régions et entre les pays. Mis à part les atteintes parfois considérables portées aux sites naturels et aménagés, il contribue aussi notablement à sensibiliser la population aux problèmes de la protection de la nature et du paysage.

43 Importance de la promotion nationale pour l'encouragement du tourisme

Le présent projet ne doit pas donner l'impression que l'octroi de fonds supplémentaires servira à accélérer l'extension de l'offre touristique suisse, qui a déjà une grande ampleur. Il s'agit surtout de mieux utiliser l'offre, qui s'est fortement accrue cette dernière décennie et qui est parfois insuffisamment mise à contribution. De 1970 à 1979, l'offre des lits a progressé de 43 pour cent, passant de 759 000 à 1 084 000 lits, et la capacité de transport des téléphériques a augmenté de 86 pour cent, passant de 123 000 à 229 000 personnes à l'heure. Ces dernières années, l'Etat (Confédération, cantons) a encouragé par des subventions l'extension de l'offre touristique dans les régions de montagne défavorisées. Vu les conceptions du développement régional approuvées par le Département fédéral de l'économie publique, le nombre de lits augmentera encore chaque année de 1,5 pour cent (hôtellerie) et de 1,8 pour cent (parahôtellerie) jusqu'en 1990. Malgré le haut niveau d'aménagement déjà atteint, une extension modérée de l'offre touristique est encore judicieuse si l'on réussit à canaliser la croissance vers les régions peu développées qui s'y prêtent de

façon particulière. La croissance supplémentaire exige toutefois davantage de fonds pour la promotion déployée à tous les échelons. Etant donné l'ampleur de l'offre suisse, le niveau relativement élevé des prix et la concurrence, les besoins de fonds pour la promotion croissent plus vite que l'extension de l'offre. Dans les régions à vocation touristique, il est préférable d'améliorer la qualité de l'offre plutôt que d'accroître la capacité d'accueil. Une propagande n'est efficace que si l'aménagement de l'offre est satisfaisant. Lors des débats sur les anciens actes législatifs concernant l'ONST, des parlementaires ont plaidé la cause du tourisme. En réponse à ces requêtes, nous subventionnons dans une modeste mesure le Service conseil et centre de documentation de la Fédération suisse du tourisme, qui aide les communes et les particuliers à planifier et à aménager leur offre.

5 Prestations de l'Office national suisse du tourisme

51 Mandat

L'arrêté du Conseil fédéral du 22 novembre 1963 sur les Statuts de l'ONST (RS 935.211) décrit en détail les tâches d'organisation et d'exécution de la promotion du tourisme suisse dans le pays et à l'étranger, tâches qui sont fixées à l'article 1^{er}, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1955 sur l'ONST. L'expression «pour l'ensemble du pays» signifie que l'office doit assurer la propagande en faveur du tourisme au niveau national et ne pas s'intéresser spécifiquement à certaines régions, localités ou entreprises. En revanche, il est à la disposition de tous les milieux touristiques. Par «propagande touristique», on entend la promotion concernant toutes les prestations liées au voyage et au séjour. Les intérêts et le marché sont identiques pour les voyages et les autres prestations touristiques. Aussi l'ONST collabore-t-il particulièrement avec les entreprises de transport suisses (CFF, Service des voyageurs PTT, Swissair, etc.). Ses agences à l'étranger vendent les billets des chemins de fer et portent la désignation d'«Agences officielles des Chemins de fer fédéraux suisses», conformément à l'article 2 de l'arrêté fédéral. En 1980, il a vendu à l'étranger pour plus de 32 millions de francs de billets, encourageant ainsi les transports publics. Se fondant sur une convention signée avec les CFF, il s'occupe de la promotion ferroviaire à l'étranger.

La tâche principale de l'ONST est d'assurer la propagande touristique nationale en Suisse et à l'étranger. Cette dernière se déroule en trois phases. Dans la première, la plus importante pour l'ONST, il convient de susciter de l'intérêt pour la Suisse, pays de vacances. Selon l'article 1^{er}, 2^e alinéa, des Statuts de l'office en question, la propagande à l'étranger doit promouvoir la compréhension des particularités de notre pays dans les domaines politique, culturel et économique. Cette tâche va bien au-delà de la promotion touristique proprement dite. Dans ce sens, l'ONST se considère comme un instrument de la politique étrangère et des relations économiques extérieures. Cela ressort du seul fait qu'il livre chaque année à nos postes diplomatiques et consulaires du matériel d'information dont la valeur s'élève à quelque 200 000 francs. En tant que pays dépendant de l'étranger, la Suisse doit se faire connaître en diffusant des informations et en manifestant sa présence hors de ses frontières. La

promotion touristique de l'ONST, qui présente la Suisse comme un pays-hôte et qui met l'homme au centre des préoccupations, convient particulièrement bien pour dissiper les préjugés négatifs existant à l'encontre de notre pays.

Dans les cas particuliers, cette promotion est coordonnée avec l'activité des autres institutions privées et semi-étatiques qui font de la propagande en faveur de la Suisse. La commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger, créée par la loi fédérale du 19 mars 1976 (RS 194.1; FF 1975 II 1), veille à l'emploi efficace des fonds limités qui sont destinés à la promotion nationale. Contrairement à d'autres institutions vouées à la promotion nationale telles que Pro Helvetia ou l'Office suisse d'expansion commerciale, l'ONST dispose d'une présence permanente à l'étranger, grâce à son réseau d'agences établies dans une vingtaine de pays; ledit office peut également compter sur l'actif soutien des représentations diplomatiques et consulaires suisses qui assument elles-mêmes certaines tâches de promotion touristique, notamment dans les régions où d'autres points d'appui font défaut. Il s'agit là d'une prestation indirecte de la Confédération qui est loin d'être négligeable (annexe, récapitulation 8).

Sur le plan de l'organisation et des finances, l'ONST doit lui-même prendre en charge la promotion visant à éveiller de la sympathie pour notre tourisme. C'est uniquement dans la deuxième phase de la propagande, concernant la promotion des ventes, qu'il collabore étroitement avec les organisations touristiques et économiques, comme l'exige l'article premier, 2^e alinéa, de ses statuts. Il coordonne la promotion des ventes en mettant ses prestations et ses installations à la disposition des intéressés. Mentionnons, à titre d'exemple, les voyages de promotion nationaux ou le «Swiss Travel Mart», foire destinée à la présentation d'offres concrètes. La participation financière des offices du tourisme et de l'économie est souhaitable pour de telles réalisations. L'ONST exerce aussi une fonction de coordination. L'article 1^{er}, 3^e alinéa, de ses statuts lui enjoint de concentrer le plus possible les fonds destinés à la propagande touristique ou en faveur du pays.

Les mesures de la troisième phase commerciale encouragent les ventes. A l'exception des billets de chemin de fer, celles-ci ont été laissées aux secteurs économiques spécialisés tels que les agences de voyages, les hôtels et les remontées mécaniques. L'ONST étant une institution subventionnée par la Confédération, il ne doit pas concurrencer les entreprises. De plus, il est tenu de vanter tous les atouts de la Suisse, pays de tourisme par excellence. Dans ce contexte, il est tout à fait concevable que le mandat de l'ONST puisse être adapté aux nouveaux besoins du marché touristique.

52 Aperçu des prestations

L'ONST fournit une large gamme de prestations qui sont présentées en détail dans chaque rapport annuel. Depuis la dernière augmentation de la contribution ordinaire, en 1974, il les a accrues considérablement tout en maintenant au même niveau l'effectif de son personnel et la qualité de ses services. La production et l'expédition des prospectus a fortement augmenté jusqu'en 1980,

de même que l'activité de certains secteurs, qui ont été créés ou réorganisés, tels les services de l'information, de la presse et de la promotion des ventes. Voici un bref résumé des prestations fournies en 1980 au siège principal de Zurich par les neuf services s'occupant de divers domaines promotionnels.

Production d'imprimés et de prospectus

Trente-huit imprimés offrant des informations de base sur la Suisse, notamment sur les vacances familiales ou les cours de langues, ont été édités en de nombreuses langues, pour un tirage global de 3 millions d'exemplaires. De plus, l'ONST produit ses propres films et photographies.

Participations à des expositions et à des foires

L'ONST a pris part à 37 foires étrangères telles que la Bourse internationale du tourisme à Berlin et à 11 expositions nationales, par exemple, au Salon des vacances de Lausanne. Il a en outre organisé une exposition itinérante sur le thème «La Suisse et ses glaciers».

Presse et relations publiques

En 1980, ce service a reçu 635 journalistes de 44 pays. Dans les media nationaux, l'ONST a collaboré, par exemple, aux émissions «Touristorama» et «Unterwegs» de la Radio suisse alémanique, ainsi qu'aux émissions «Spécial-vacances» et «Sur demande» de la Radio suisse romande.

Information

Le bulletin touristique et le bulletin d'enneigement ont été préparés chaque semaine. L'ONST a en outre rédigé chaque mois le calendrier des manifestations publié dans la Revue «Suisse». Cette dernière est mise à disposition dans les trains et elle compte 10 000 abonnés. Ses informations spéciales ont permis à l'office de traiter les domaines de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, du sport et du thermalisme.

Promotion des ventes

Afin d'augmenter le nombre des nuitées hors-saison, intéressantes dans l'optique de la rentabilité touristique, on a renforcé la promotion concernant les marchés spéciaux tels que le tourisme de congrès. En outre, l'ONST a organisé pour la première fois des voyages de promotion nationaux vers les pays d'outre-mer et reçu 1300 agents de voyages venant de l'étranger.

La promotion assurée par les agences ONST dans les autres pays complète les prestations du siège principal qui n'ont pas été énumérées de manière exhaustive. Quatre-vingts pour cent du personnel de l'ONST travaillent à l'étranger (1981: 53 collaborateurs au siège principal et 200 dans les agences). En 1980, les agences ont distribué 621 tonnes de prospectus (1974: 486 t) et donné 1,5 million de renseignements. Elles transmettent les prestations du siège central en les multipliant sur les principaux marchés étrangers.

Il est difficile de mesurer l'efficacité des prestations de l'ONST. Les répercussions de la promotion visant à éveiller la sympathie ne sont, en effet, guère quantifiables. Par contre, le succès des campagnes publicitaires concrètes peut être déterminé approximativement d'après la réaction du marché. C'est ainsi que les contributions spéciales de la Confédération, qui ont été utilisées exclusivement pour la mise en œuvre de moyens de publicité, se sont répercutées tant sur la productivité de l'office que sur la demande touristique. Les offensives publicitaires de 1976 et 1977 ont contribué à un revirement de l'opinion publique à l'étranger. Malgré le cours défavorable du franc suisse, l'image extrêmement négative du pays en matière de prix a été améliorée, ce qui a permis de stabiliser la demande touristique à un niveau relativement élevé. Grâce aux contributions spéciales que les Chambres ont accordées en 1979 et 1980, il a été possible de faire passer les fréquences touristiques bien au-delà du seuil atteint avant la première crise pétrolière. La productivité de l'ONST a fait un bond en avant durant cette période, car les mesures promotionnelles particulières ont été réalisées sans augmenter l'effectif du personnel. Leur succès dépendait toutefois du maintien du réseau, onéreux, des agences. Pour garantir la productivité de l'ONST, il est nécessaire, aujourd'hui comme hier, de lui accorder des fonds non seulement pour maintenir son infrastructure, mais aussi pour financer la publicité proprement dite. C'est pourquoi il est judicieux, même dans une période d'essor telle que celle des années 1980 et 1981/82, de ne pas renoncer à une augmentation qui déploiera ses effets à moyen terme.

La statistique des renseignements donnés par les agences fait ressortir combien l'office est proche du marché. C'est ainsi qu'elles ont enregistré au tournant de l'année 1979/80 une forte augmentation des demandes de renseignements qui a correspondu proportionnellement à l'accroissement des nuitées d'étrangers constaté une année plus tard, et cela pour chaque pays desservi par l'une d'entre elles. A l'avenir, le développement de méthodes pratiques pour contrôler les résultats sera encore intensifié dans la mesure du possible. De 1974 à 1980, 69,6 milliards de francs ont été encaissés dans notre pays grâce aux étrangers et au tourisme intérieur; la Confédération a versé 117 millions à l'ONST. Même si l'on tient compte des prestations de tous les autres organismes, le rapport entre les moyens promotionnels engagés et les nuitées obtenues est favorable, ce qui résulte aussi, pour une large part, de la propagande de bouche à oreille, habituelle dans le domaine du tourisme (annexe, récapitulation 9).

6 Coûts de la promotion touristique nationale

Les besoins de trésorerie de l'ONST doivent se calculer à partir de l'évolution et de la structure des coûts, ainsi que des économies réalisables.

61 Analyse des coûts

L'appareil de production de l'ONST, nécessaire pour une promotion efficace,

est coûteux et sensible au renchérissement. La part des frais de personnel dans le budget global était de 57 pour cent en 1981. Les coûts moyens par agent s'établissaient à 53 400 francs, soit à peu près le niveau des CFF (budget 1981 = 52 900 francs par agent) et nettement moins que le niveau de l'Administration fédérale, bien que son régime des salaires ait, pour l'essentiel, été repris pour le personnel suisse de l'office. Par rapport au total des coûts, la part des frais généraux du siège central est très faible et n'atteint que 3,2 pour cent en 1981. Durant la même année, la part des frais généraux des agences s'est montée à 12,1 pour cent. Les principaux coûts sont constitués par les loyers de ces dernières. Cela étant, il faudrait examiner si l'ONST n'aurait pas avantage à acheter les immeubles de ses agences. Le budget ne comprend pas les frais de rénovation, qui représentent en moyenne 2,19 millions de francs par année. La Confédération ayant cessé, dès 1978, d'accorder une aide à cette fin et le fonds de rénovation des agences (alimenté par les capitaux de roulement) étant épuisé, l'office a dû s'endetter pour couvrir ces dépenses (1981: 9,4 millions). Même une part des fonds affectés à la promotion n'est pas disponible à cette fin, parce que liée à certaines tâches de l'organisation (p. ex. les frais de port pour les dépliants touristiques). Un autre poste de dépense obligatoire est constitué par la contribution que l'office verse, à l'instigation du Parlement, à la Caisse suisse de voyage à titre d'indemnité pour les précieux services d'information que rend cette institution de tourisme social (Guide Reka des logements de vacances, Guide des téléphériques, etc.). En 1980, la contribution en question atteignait 158 000 francs (annexe, récapitulation 10).

La part élevée des frais fixes, dépensés en outre pour les deux tiers dans des pays étrangers où le coût de la vie est élevé, amène une diminution du budget promotionnel lorsqu'ils sont touchés par le renchérissement. Ce processus ne peut être corrigé que par des recettes supplémentaires et un contrôle strict des dépenses.

62 Economies

Pour des raisons de coûts, l'ONST a pratiquement renoncé, dès 1974, à augmenter l'effectif du personnel. Il a employé 252 personnes en 1974 et 253 en 1981. Ces deux dernières années, il a réalisé pour 500 000 francs de vraies économies, c'est-à-dire valables à long terme. En 1981 et 1982, il a fallu effectuer de «fausses économies» s'élevant respectivement à 3,5 et à 5,2 millions de francs. Elles découlent de la restructuration du budget, mais elles sont indésirables, car elles entraînent entre autres la suppression des films publicitaires et de onze imprimés représentant un tirage de 2 millions d'exemplaires, l'abandon de toutes les participations à des foires suisses, la diminution des budgets des agences, etc. Ces économies ont pour effet de réduire dans une mesure non négligeable les prestations et l'efficacité de la promotion. On ne pourrait en réaliser de plus importantes qu'en réduisant sensiblement les prestations.

63 Besoins futurs de ressources

Pour déterminer les fonds dont l'ONST aura besoin dès 1983, on se fonde sur

deux hypothèses. Comme dans la période de 1974 à 1980, il doit pouvoir engager un tiers de ses dépenses pour les moyens publicitaires (annexe, récapitulation 11). Si l'on prend comme point de départ le budget provisoire de 1983 (frais fixes de 22,83 millions), l'office aura besoin cette année-là de 11,42 millions pour les moyens publicitaires. De 1974 à 1980, ces derniers ont occasionné, en moyenne, des dépenses de 8,38 millions. D'autre part, l'ONST doit maintenir à l'étranger un réseau d'agences approprié et conforme au marché. Son plan décennal prévoit dès lors des besoins d'investissements de 2,19 millions par année (annexe, récapitulation 12). Sans réduction des prestations et compte tenu du relèvement éventuel de la contribution, des estimations réalistes laissent entrevoir un découvert de 5,82 millions de francs pour 1983, de 7,87 millions pour 1984 et de 10,04 millions pour 1985 (annexe, récapitulation 13).

7 Financement de la promotion touristique nationale

7.1 Structure et évolution des recettes

La Confédération est le principal bailleur de fonds de l'ONST. De 1974 à 1981, la part des prestations fédérales représentait 76 pour cent des contributions globales. Les CFF et les PTT, en leur qualité de régies de la Confédération, ont fourni 18 pour cent des contributions à l'ONST. Ainsi, 94 pour cent de ces dernières sont à mettre au compte de la Confédération et de ses régies. Notons cependant que les contributions versées par les CFF et les PTT ont trait aux prestations publicitaires que l'ONST assure en faveur des transports touristiques. Le reste des partenaires n'a participé que pour un montant de 1,32 million de francs, soit 6 pour cent au total annuel. Sur ce montant, 904 000 francs étaient versés par des organisations touristiques telles que la Société suisse des hôteliers, Swissair, les associations routières, etc. Les cantons et les communes ont payé 200 000 francs, soit un pour cent des contributions. Les entreprises ont surtout participé au financement de l'ONST par le truchement des organisations touristiques, raison pour laquelle elles n'ont versé directement que 189 000 francs (annexe, récapitulation 14).

Outre les contributions des membres, les produits des commissions perçues sur la vente des billets ont représenté une importante source de recettes, qui a occasionné néanmoins des frais généraux et des frais de personnel. De 1974 à 1981, leur part dans l'ensemble des recettes était, en moyenne, de 11 pour cent.

Les contributions des divers partenaires se sont développées de différentes manières. Au cours des 20 dernières années, seule la Confédération a compensé périodiquement le renchérissement (indice des contributions en 1960: 100, contributions fédérales en 1981: 355). Les CFF ont aussi augmenté considérablement leur apport (1981: 270 points de l'indice), mais une partie de ces fonds se rapporte à l'indemnisation des prestations assurées en leur faveur par l'ONST. Les contributions des autres partenaires n'ont plus été adaptées au renchérissement depuis des années (annexe, récapitulation 15).

L'ONST s'efforce constamment de recruter de nouveaux membres et d'augmenter les contributions qui lui sont dues. La dernière grande campagne de financement s'est déroulée en 1980/81. Des requêtes ont été adressées aux 26 gouvernements cantonaux, à 966 communes, à 40 instituts bancaires, à 230 grandes entreprises privées choisies en raison de leurs liens avec le tourisme et le commerce extérieur, ainsi qu'à 35 entreprises actives dans les secteurs automobile et pétrolier. Outre beaucoup de témoignages de sympathie, cette campagne, comme les autres, n'a apporté que peu de recettes supplémentaires, à savoir des contributions périodiques permanentes pour 122 080 francs, dont 58 530 francs sont versés par des cantons et des communes, et une contribution unique de solidarité de 1 220 850 francs pour les années 1981 et 1982, dont 1 million provient de la Société suisse des hôteliers. Les vastes efforts de l'ONST ont montré que ses besoins financiers ne pourront guère être couverts sur une base volontaire, même si les contributions des tiers étaient considérablement augmentées. Lors de la dernière campagne de financement, les cantons auxquels on a demandé de l'aide ont souligné que la promotion touristique nationale incombait surtout à la Confédération. Sans l'aide de celle-ci, cette tâche permanente, justifiée objectivement, ne pourrait plus être assurée faute de moyens financiers.

A l'avenir également, la contribution fédérale destinée à l'ONST restera indispensable au financement de l'institution. Il n'est pas souhaitable, pour les raisons politiques précitées, de transférer la compétence fédérale aux cantons ou à des tiers. Le financement résiduel devrait, en revanche, être garanti par les autres partenaires. Ainsi, l'ONST continuera d'accomplir une mission touchant l'ensemble des milieux intéressés et pourra mieux remplir son mandat de coordination.

Au cours des vingt dernières années, les milieux directement intéressés n'ont augmenté leurs prestations que dans une faible mesure. Si l'on table sur les découverts prévus de 1983 à 1985 et sur la part actuelle de l'aide fédérale dans le total des contributions, ils devraient doubler leur soutien à partir de 1983. En outre, des adaptations deviendraient nécessaires plus tard en raison du renchérissement. Il faudrait examiner, une fois de plus, si tous les partenaires sont disposés à accepter une telle solution. Il faudrait aussi vérifier si la Confédération ne devrait pas subordonner l'accroissement de sa part à d'éventuelles augmentations des apports des milieux directement intéressés.

En ce qui concerne le financement de l'ONST, il est assez difficile de recourir davantage aux milieux intéressés. De très nombreux secteurs d'activité de régions touristiques (p. ex., le secteur du bâtiment et le commerce de détail) profitent du tourisme et ne paient rien à l'office. Ces branches économiques ne sont pas non plus frappées par les taxes touristiques cantonales ou communales, qui sont généralement perçues en fonction des nuitées enregistrées dans le secteur de l'hébergement. La délimitation des milieux profitant du tourisme

soulève un problème difficile à résoudre. Il convient d'en tenir compte lors de l'appréciation des propositions. Par ailleurs, ces milieux font partie des plus grands contribuables et sont, dès lors, touchés indirectement lorsqu'ils s'acquittent des impôts ordinaires conformément à leur capacité financière.

Si le financement du découvert ne peut être garanti sur cette base, les cantons devraient éventuellement fournir une participation financière. Ils pourraient se procurer les fonds de la manière qui leur convient, soit en recourant aux recettes fiscales générales, soit en prélevant des taxes sur les milieux directement intéressés. Leurs parts pourraient vraisemblablement être fixées sur la base des nuitées hôtelières enregistrées dans la statistique fédérale du tourisme. De telles ressources ne seraient pas inappropriées, puisque l'ONST, dans le cadre de sa propagande nationale, fait surtout de la publicité pour les cantons, les régions et les communes. La promotion du tourisme suisse est traditionnellement une tâche qui incombe aux autorités et aux particuliers à tous les échelons.

En relation avec les soucis financiers de l'ONST, on parle depuis des années d'instituer un impôt affecté, ce qui permettrait de disposer d'une source de financement autonome pour la propagande nationale. Ce projet, qui supposerait cependant la création d'un article constitutionnel, apporterait la solution la plus simple. Il appartiendrait alors aux vacanciers de payer la promotion générale et nationale en s'acquittant de cette taxe. La délimitation du cercle des contribuables poserait des problèmes techniques. Comme nous l'avons déjà mentionné, les taxes touristiques perçues actuellement aux niveaux communal et cantonal dépendent uniquement des nuitées réalisées, bien que d'autres secteurs d'activité profitent également du tourisme. On peut en outre se demander si les charges d'une telle solution sont proportionnées aux produits qu'on peut en retirer. Cette réglementation permettrait de supprimer la contribution fédérale prélevée sur les ressources fiscales générales.

La solution propre à garantir à long terme la couverture des besoins financiers de l'ONST doit être trouvée le plus vite possible à la faveur de vastes travaux fondamentaux et en collaboration avec les autorités et organisations intéressées. Elle sera présentée aux Chambres à l'occasion de la révision globale de l'arrêté fédéral de 1955.

8 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

81 Conséquences financières

Le présent projet vise à faire passer dès 1983 de 15 à 21 millions de francs la contribution que la Confédération verse chaque année à l'ONST. L'augmentation proposée doit être considérée comme une solution transitoire.

82 Effets sur l'état du personnel

Le projet n'entraîne pas d'augmentation d'effectif pour la Confédération et les cantons.

Le projet est inclus dans le rapport intermédiaire que nous avons dressé le 5 octobre 1981 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la législature 1979-1983 (ch. 325.4, 2^e partie, FF 1981 III 658), ainsi que dans le plan financier.

9 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération pour encourager la promotion en faveur du tourisme repose sur plusieurs articles de la constitution. Elle découle surtout de l'article 31^{bis}, 2^e et 3^e alinéas, lettres a et c de la constitution, aux termes duquel la Confédération est habilitée à prendre des mesures propres à développer certaines branches économiques, à sauvegarder d'importants secteurs d'activité et à protéger les régions dont l'économie est compromise. Le 3^e alinéa, lettre a, comprend l'encouragement des entreprises saisonnières, généralement de faibles dimensions, qui dépendent des hôtes étrangers. Elles ne sont pas à même, pour survivre sur le plan économique, de faire et de financer la publicité qui est nécessaire sur les marchés étrangers. Ces entreprises, qui appartiennent le plus souvent à des familles, sont garantes de la qualité suisse, qui constitue le principal atout de notre tourisme sur le marché mondial. Le 3^e alinéa, lettre c, est respecté du fait qu'à part l'agriculture, le tourisme est le seul secteur économique qui offre des chances de survie aux régions défavorisées, menacées de dépeuplement, notamment les zones de montagne. Elles dépendent beaucoup du tourisme. Les hôtes attirés au moyen de la promotion touristique nationale contribuent à protéger ces régions menacées économiquement.

Dans la mesure où le tourisme est encouragé par le canal de la promotion en faveur des CFF et des PTT, la compétence de la Confédération repose sur les articles 26 et 36 de la constitution, la publicité faisant partie d'une saine gestion.

Etant donné que l'ONST agit par l'intermédiaire de ses agences et de son personnel à l'étranger, il est assimilé à une institution fédérale s'occupant des relations extérieures de notre pays, cette dernière expression étant prise dans son acception la plus large. L'encouragement de la propagande nationale se justifie d'ailleurs par les attributions de la Confédération dans le domaine de la politique étrangère. Puisque l'ONST suscite de la compréhension pour les différentes cultures et particularités de notre pays, il en résulte une certaine compétence en raison des attributions tacites de la Confédération en matière d'encouragement de la culture.

Bien que l'acte législatif ne contienne pas de norme générale et abstraite, au sens de l'article 5, 2^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, la légalité exige que les dispositions prévoyant une aide financière soient établies sous forme de règles de droit. Au demeurant, l'article 32, 1^{er} alinéa, de la constitution demande aussi que la loi ou l'arrêté fédéral soit soumis à référendum.

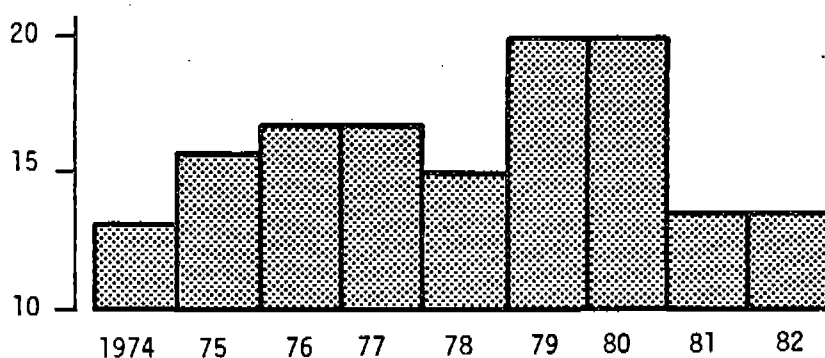
Récapitulation 1

Contributions fédérales à l'ONST, 1974 à 1982

(En millions de francs)

Année	Contributions ordinaires	Contributions spéciales	Rénovation des agences	Total
1974	12,5	—	0,7	13,2
1975	15,0	—	0,7	15,7
1976	15,0	1,0	0,7	16,7
1977	15,0	1,0	0,7	16,7
1978	15,0	—	—	15,0
1979	15,0	5,0	—	20,0
1980	15,0	5,0	—	20,0
1981	13,5	—	—	13,5
1982	13,5	—	—	13,5

Mio. Fr.

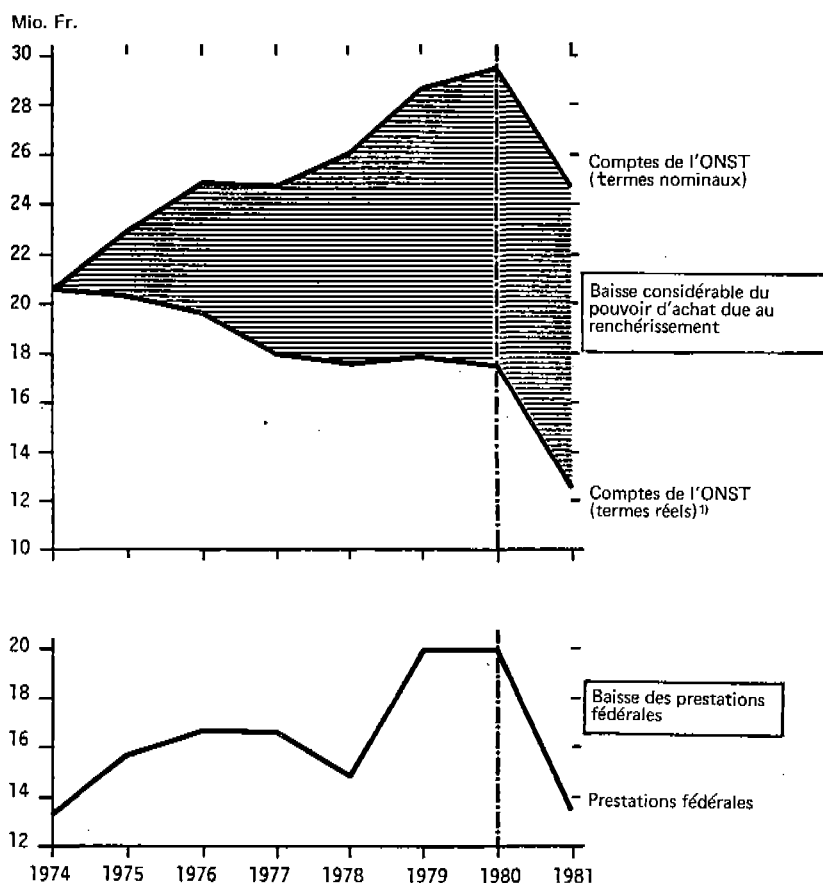


Récapitulation 2

Moyens promotionnels disponibles chaque année de 1974 à 1983

Moyens promotionnels \ Années	1974-1980 (moyennes)	1981	1982	1983
En. milliers de francs	8387	5596	3878	226
En pour-cent du budget	33	23	15	1

Raisons des difficultés financières



¹⁾ Base de calcul: évolution du renchérissement en Suisse et dans les pays desservis par des agences de l'ONST; pondération d'après la part des coûts dans les comptes de l'ONST.

Année	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Indice du renchérissement	100	112,8	125,9	137,2	147,0	160,3	177,9	196,0

Recettes provenant du tourisme international en 1980

Etats	En millions de dollars
1. USA	10 100
2. Italie	8 914
3. France	8 235
4. Espagne	6 968
5. Grande-Bretagne	6 932
6. Allemagne	6 640
7. Autriche	6 441
8. Suisse	3 149
9. Mexique	2 891
10. Canada	2 284

Source: OCDE, Politique du tourisme, 1981

Récapitulation 5

Dépendance du tourisme suisse vis-à-vis de l'étranger

Année	Tourisme des étrangers en Suisse		
	Nuitées en millions	Pourcentage des nuitées par rapport au total	Recettes en milliards de francs
1974	31,800	47	5,340
1975	32,258	47	5,380
1976	31,062	47	5,500
1977	32,942	48	6,070
1978	32,459	47	5,630
1979	30,055	45	5,640
1980	36,026	48	6,870

Comparaison entre les budgets promotionnels d'offices étrangers du tourisme et celui de l'ONST

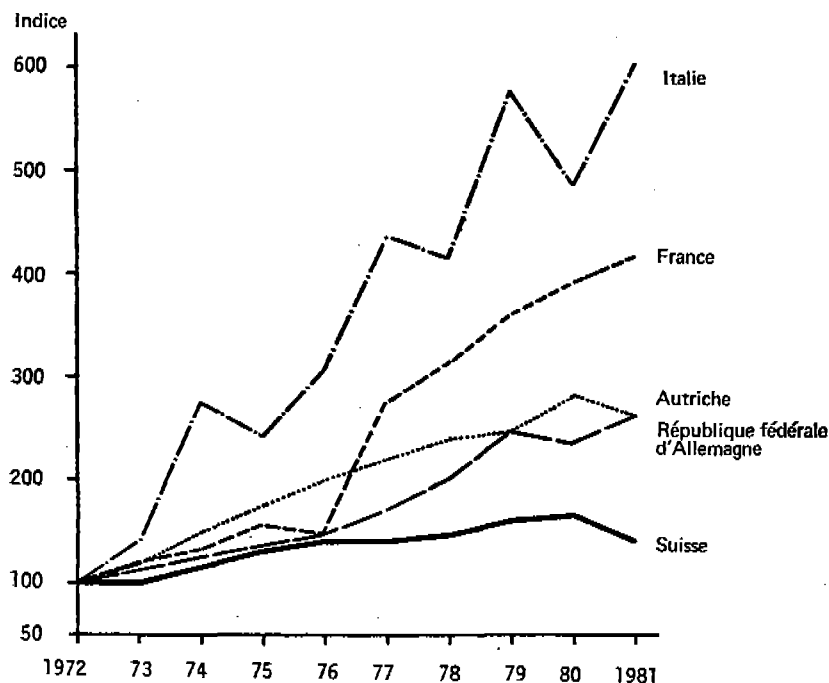
(Montants en francs)

Principaux indicateurs, 1981

	République fédérale d'Allemagne	France	Italie	Autriche	Suisse
Budget	27 060 000	54 247 424	34 144 600	31 680 000	24 722 000
Contribution de l'Etat central en pour-cent du budget .	100	100	100	80	55

Evolution des budgets 1972 à 1981

(en termes nominaux et en monnaie nationale)

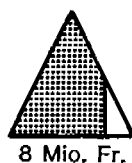


Organisation et financement de la promotion en faveur du tourisme suisse

(Estimation des dépenses pour les moyens publicitaires, sans les frais généraux ni les frais de personnel, 1980)

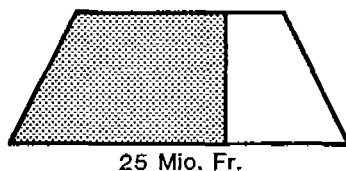
Promotion du
tourisme suisse

ONST



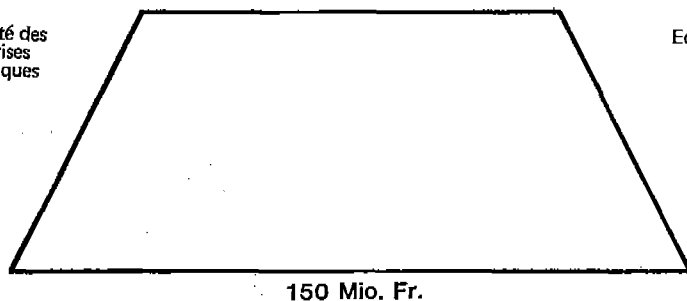
Promotion locale
et régionale

Offices du tourisme



Publicité des
entreprises
touristiques

Economie



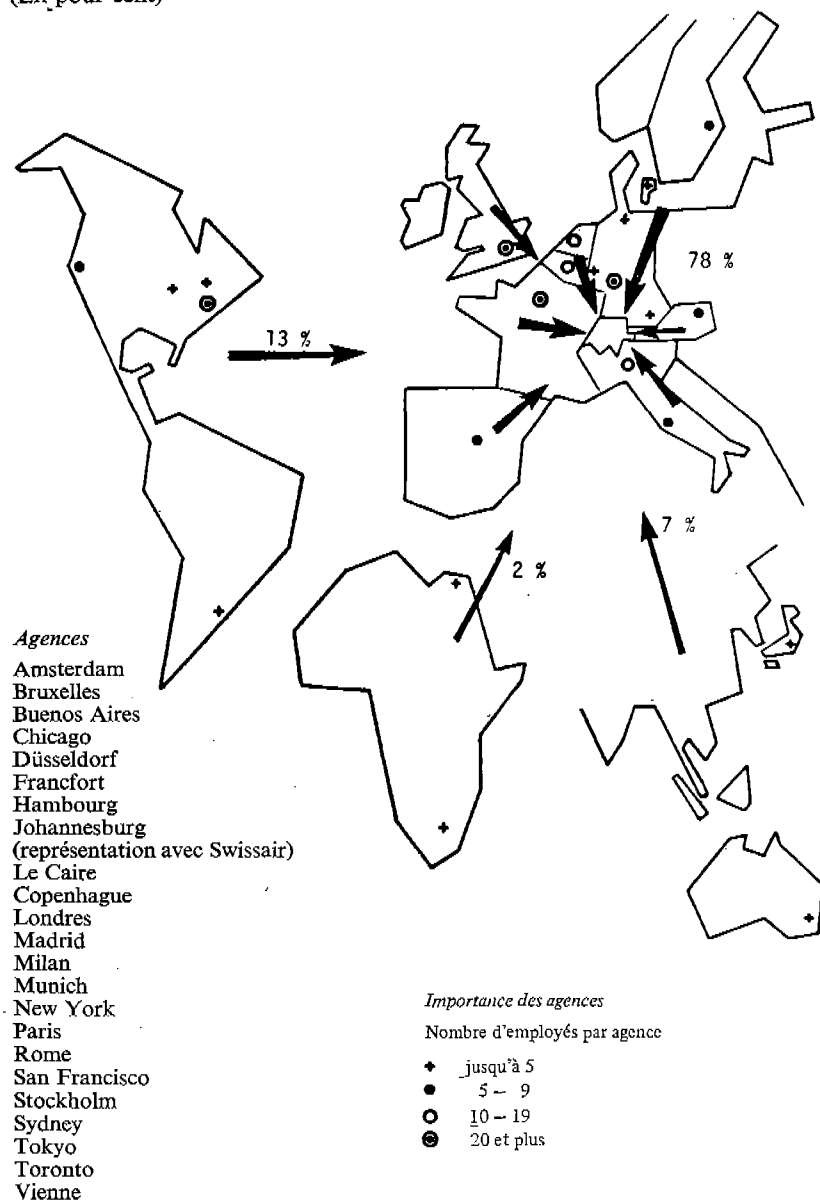
-  = Confédération, CFF et PTT
-  = cantons et communes
-  = particuliers

Dépenses pour les moyens promotionnels en faveur
du tourisme suisse: 183 millions (estimation)

Marchés touristiques de la Suisse et agences de l'ONST à l'étranger

Flux touristiques vers la Suisse, 1980

(En pour-cent)

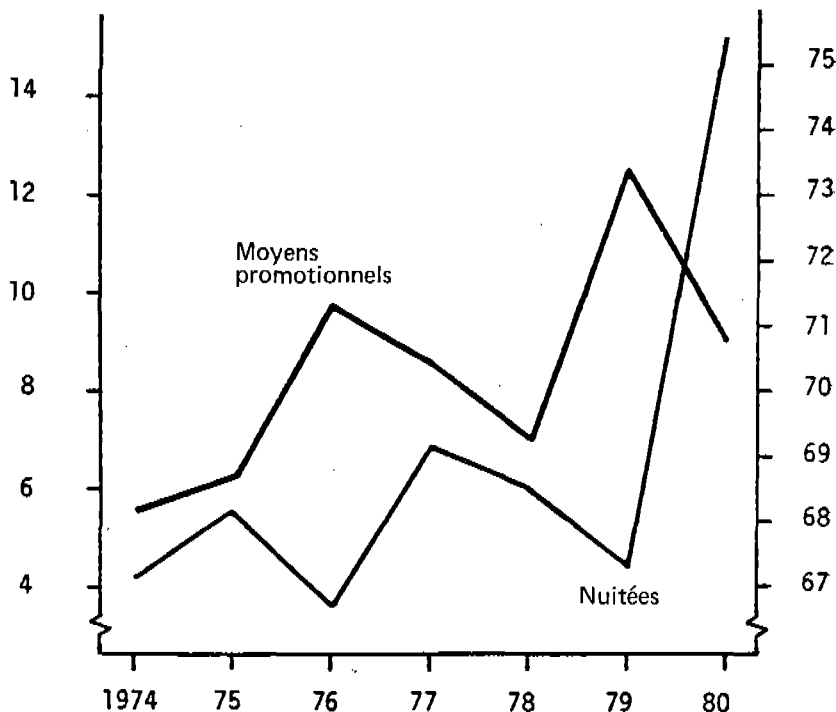


Éléments pour un contrôle de l'efficacité de la promotion

Moyens promotionnels engagés et évolution des nuitées

Moyens promotionnels
de l'ONST
(en millions de francs)

Nuitées dans toutes
les formes d'hébergement
(en millions)



Demande d'information et évolution des nuitées

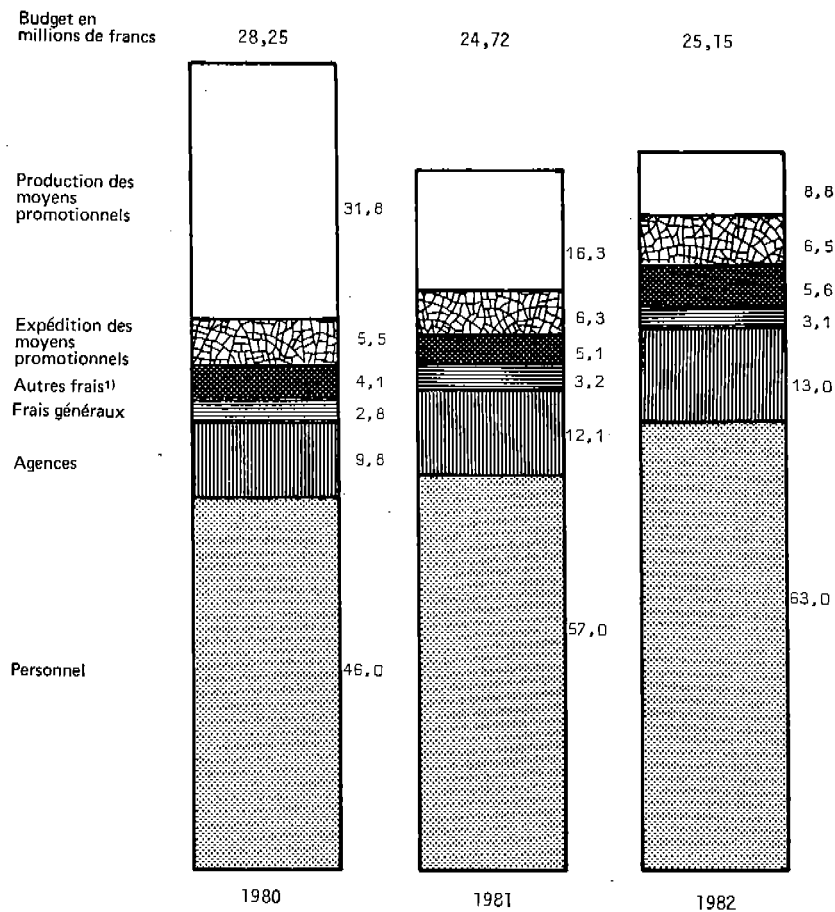
Phase 1: Décembre-avril 1979/80

Phase 2: Statistique 1980

	Augmentation des renseignements donnés au public	Augmentation des nuitées
Belgique	+15%	+12%
République fédérale d'Allemagne	+25%	+25%
France	+16%	+16%
Grande-Bretagne	+19%	+29%
Italie	+27%	+13%
Pays-Bas	+11%	+23%
USA	image pessimiste	+14%

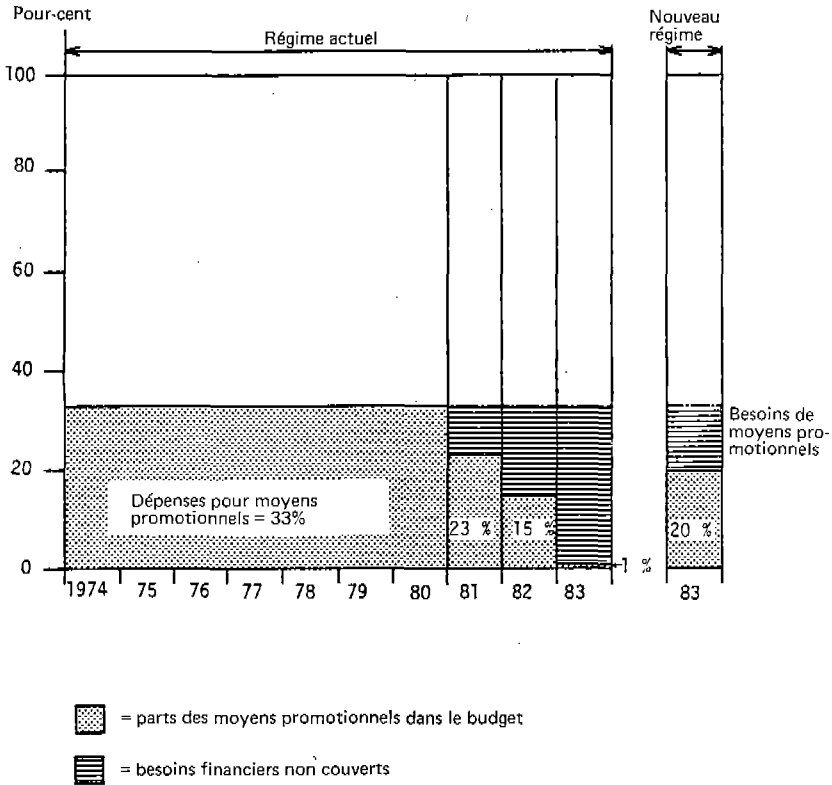
Structure des coûts de l'ONST, 1980 à 1982

(Parts en pour-cent)



¹⁾ Autres frais: prestations en faveur des rentiers
restitutions de commissions aux
agences de voyages
autorités

Parts des moyens promotionnels dans le budget, avant et après le relèvement de la part de la Confédération



Besoins d'investissement des agences, 1981 à 1990

(Montants en francs)

1. <i>Rénovation des agences</i>		
1.1	Madrid (1981)	300 000
1.2	Rome (1981)	500 000
1.3	New York (1982/83)	2 500 000
1.4	Vienne (1984)	700 000
1.5	Londres (1985/86)	1 500 000
1.6	Tokyo (1983/84)	300 000
1.7	Stockholm (1987)	300 000
1.8	Amsterdam (1988/89)	500 000
1.9	Paris (1987/89)	1 000 000
1.10	Milan (1986)	300 000
1.11	Sydney (1984)	<u>300 000</u>
		8 200 000
2. <i>Entretien des agences</i>		
	Travaux d'entretien annuels	700 000 7 000 000
3. <i>Nouvelles agences souhaitables</i>		
3.1	Rio de Janeiro	500 000
3.2	Sous-agence en France	300 000
3.3	Sous-agence en Angleterre	300 000
3.4	Munich (1981)	<u>100 000</u>
		1 200 000
4. <i>Renchérissement</i>		
	Environ 33 pour cent sur 16 400 000 francs (positions	
	1 à 3)	<u>5 500 000</u>
Besoins d'investissement 1981 à 1990		21 900 000
(sans les dépenses pour d'éventuels achats d'immeubles)		

Budget souhaitable pour 1983 à 1985 et découvert escompté

(en millions de francs)

	1983	1984	1985
<i>Dépenses</i>			
(sans diminution des prestations)			
Moyens promotionnels ¹⁾	11,42	12,10	12,82
Frais de personnel et frais généraux ²⁾	22,83	24,20	25,65
Total 1	34,25	36,30	38,47
Rénovation des agences ³⁾	2,19	2,19	2,19
Total 2	36,44	38,49	40,66
<i>Recettes</i>			
(compte tenu du relèvement éventuel de la contribution mais sans les prestations supplémentaires de tiers)			
Confédération	21,00	21,00	21,00
Autres organismes	5,21	5,21	5,21
Recettes commerciales ⁴⁾	4,41	4,41	4,41
	30,62	30,62	30,62
<i>Découvert</i>			
(avec relèvement de la contribution fédérale)			
Dépenses	36,44	38,49	40,66
Recettes	30,62	30,62	30,62
	5,82	7,87	10,04
<i>Découvert</i>			
(sans relèvement de la contribution fédérale)			
	5,82	7,87	10,04
	6,0	6,0	6,0
	11,82	13,87	16,04

Hypothèses:
¹⁾ Un tiers du budget (sans rénovation des agences).

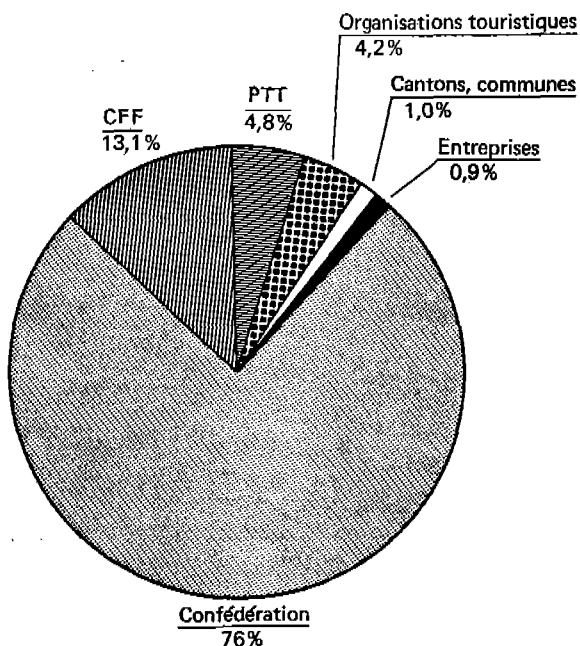
²⁾ Renchérissment prévu: 1983 à 1985 6 pour cent par année.

³⁾ Besoins d'investissement annuel moyen des agences (y compris le renchérissement).

⁴⁾ Vente des billets selon l'estimation de la marche des affaires.

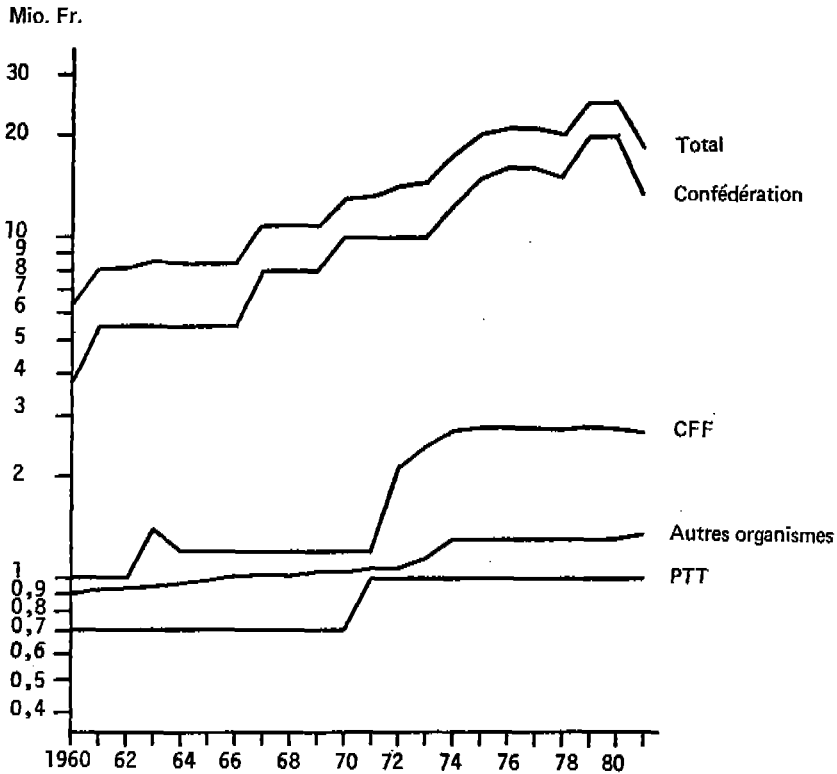
Part des principaux organismes finançant l'ONST (par rapport au total des contributions)

(En moyenne des années 1974 à 1981)



Organismes	Montants en milliers de francs
Confédération	16 000 (y compris les contributions spéciales)
CFF	2 765
PTT	1 000
Cantons, communes	220
Organisations touristiques	904
Entreprises	189

Evolution des contributions des principaux organismes finançant l'ONST
(Echelle logarithmique)



Autres organismes: – organisations touristiques
– cantons, communes
– entreprises

**Arrêté fédéral
modifiant l'arrêté fédéral
sur l'Office national suisse du tourisme**

Projet

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 24 février 1982¹⁾,
arrête:*

I

L'arrêté fédéral du 21 décembre 1955²⁾ sur l'Office national suisse du tourisme est modifié comme il suit:

Art. 6

La contribution accordée par la Confédération à l'Office national suisse du tourisme sera de 21 millions de francs par an pour la période de 1983 à 1987.

II

¹⁾ Le présent arrêté est de portée générale. Il est soumis au référendum facultatif.

²⁾ Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1983 et a effet jusqu'au 31 décembre 1987.

27411

¹⁾ FF 1982 II 22

²⁾ RS 935.21

Message sur le relèvement de la contribution accordée à l'Office national suisse du tourisme (ONST) du 24 février 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.013
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.05.1982
Date	
Data	
Seite	22-53
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 379

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.