

99.050

**Message  
sur l'aide financière accordée à Suisse Tourisme de  
2000 à 2004**

du 19 mai 1999

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message et le projet d'arrêté fédéral sur l'aide financière accordée à Suisse Tourisme de 2000 à 2004, en vous proposant de les approuver.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 mai 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss  
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

---

## Condensé

*Selon l'art. 6 de la loi fédérale du 21 décembre 1955 sur l'Office national suisse du tourisme (état au 1. 7. 1995), la Confédération alloue à Suisse Tourisme, corporation de droit public, des aides financières annuelles dans les limites des crédits autorisés. L'Assemblée fédérale en fixe le cadre financier tous les cinq ans par arrêté fédéral simple.*

*La période actuelle en cours arrive à échéance le 31 décembre 1999. Selon le nouvel arrêté fédéral, Suisse Tourisme se verra allouer une aide financière de 190 millions de francs pour la période allant de 2000 à 2004. Le montant précité équivaut à une augmentation de 22 millions de francs pour cinq ans par rapport à la période de financement précédente. Ces ressources additionnelles devraient permettre de reconquérir autant que possible les positions perdues sur les marchés durant la récente crise du tourisme.*

*Suisse Tourisme applique une stratégie axée sur des résultats concrets, en recourant aux outils les plus modernes dans la domaine du marketing de destination et des technologies de l'information. Son objectif est de vendre des nuitées supplémentaires et d'accroître les chiffres d'affaires du tourisme suisse.*

# Message

## **1                   Partie générale**

### **11                  Le point de la situation: nécessité de fixer l'enveloppe budgétaire de 2000 à 2004**

Suisse Tourisme (ST) est une corporation de droit public de la Confédération ayant son siège à Zurich. Conformément à la loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant l'Office national suisse du tourisme (état au 1. 7. 1995), cet organisme encourage la demande en faveur des destinations de voyages et de vacances en Suisse (RS 935.21). Jusqu'à la dernière révision partielle du 16 décembre 1994, l'aide financière versée par la Confédération à cette institution pui s'appelait Office national suisse du tourisme (ONST) était allouée périodiquement selon un arrêté fédéral de portée générale et de durée limitée. Cette limitation dans le temps a été supprimée.

L'art. 6 de la loi fédérale en vigueur dispose actuellement que la Confédération allouera à cette organisation qui existe depuis plus de 80 ans des aides financières annuelles dans les limites des crédits autorisés. L'Assemblée fédérale donc est appelée tous les cinq ans à fixer le cadre des versements un arrêté fédéral simple non sujet au référendum. L'arrêté fédéral du 16 décembre 1994 sur les prestations financières de 1995 à 1999, (FF 1996 II 370) expire à la fin de cette année. Dès lors, le Conseil fédéral vous soumet un projet d'arrêté pour les années 2000 à 2004.

### **12                  Résultats de la réorientation de Suisse Tourisme de 1995 à 1999**

Depuis de la dernière révision partielle, l'article pertinent de la loi en vigueur énumère pour la première fois de manière exhaustive les tâches de ST. ST doit améliorer, avec tous les instruments prometteurs de la communication sur les marchés et du marketing, les conditions-cadre qui régissent l'acquisition de la demande touristique. ST n'est donc ni l'organisation de services d'une branche particulière dépendant du tourisme ni une agence chargée des relations publiques du tourisme, ou de la politique touristique. Dans l'optique du législateur, consistent à oeuvrer sur le marché en faveur de la Suisse, pays de tourisme.

Plusieurs années de stagnation et la crise du tourisme ont conduit le Conseil fédéral à lui donner une toute nouvelle orientation, ce qu'il a fait en adoptant l'ordonnance du 26 avril 1995 (RS 935.21) et le règlement administratif du 6 octobre 1997. La réorganisation lancée et appliquée par l'autorité de surveillance s'est traduite par une focalisation sans concession sur le marché et sur les résultats. Les charges d'exploitation, y compris les coûts du personnel, ont été réduites puisqu'elles sont passées de 73 à 57 % du budget total, ce qui a libéré des ressources qui ont permis d'intensifier la politique de marketing pendant la période financière 1995–1999.

Une fois en place, les organes supérieurs et la direction de l'organisation ont pu introduire ces cinq dernières années, conformément à la mission impartie, des innovations importantes ayant valeur d'exemple (tableau 1). ST est aujourd'hui une organisation touristique nationale qui se classe parmi les leaders mondiaux. Il a repris la conception de l'image de marque utilisé dans l'industrie des biens de consommation et l'a adaptée au tourisme. En créant un logo ainsi qu'un message géné-

ral (fleur d'or, «Enfin les vacances. A vous la Suisse»), il a pu coordonner les deux grandes campagnes de promotion-image de la période financière écoulée et relever la valeur d'une marque touristique qu'on ne saurait étoffer qu'à long terme.

Au niveau national, ST a lancé une offensive de la qualité avec des partenaires touristiques et grâce à l'appui financier de la Confédération. Un label suisse de qualité doit améliorer la qualité des services et de la gestion de tous les prestataires touristiques agissant au plan des destinations. Seule l'excellence de la qualité permettra de gagner de la confiance des nouveaux clients et de garder celle de la clientèle qui est fidèle à notre pays.

*Tableau 1*

## **Réorientation 1995 à 1999**

### **Aperçu des innovations**

#### *Stratégies*

- Développement d'une politique de la marque
- Introduction de la gestion du marketing de destination axée sur le résultat

#### *Structures*

- Introduction d'une planification continue avec les partenaires
- Création de lignes de produits
- Introduction de la gestion par «key accounts» dans les représentations à l'étranger
- Mise en place d'un central d'appel à la gare principale de Zurich
- Création d'une centrale d'expédition à Kriens

Une reconversion radicale a été opérée pour appliquer la politique de la marque à des projets précis de marketing. ST mise maintenant sur le marketing de destination axé sur un rendement concret. Gérée selon les principes de l'économie d'entreprise, l'organisation coordonne ses interventions marketing avec les milieux économiques au gré d'une planification continue à moyen terme. Elle a développé de nouvelles lignes de produits: bien-être, festivals, affaires, «Best of Switzerland», etc. Les représentations à l'étranger sont devenues de véritables centres de compétences marketing. Elles sont maintenant chargées de conclure des plans commerciaux avec des voyagistes et d'autres entreprises touristiques pour acquérir des clients supplémentaires («key account management»).

La réorientation stratégique a eu des répercussions sur les structures du siège et des représentations. Depuis octobre 1998, l'information en Suisse et en Allemagne, marchés principaux, est diffusée par un central d'appel. On incite sélectivement le client à faire une réservation concrète. Pour cela, ST élabore une banque de données d'information; il a confié la diffusion de l'information et les réservations à une société, dont il est l'actionnaire principal, qui réunit également Swissair, les Chemins de fer fédéraux suisses, la Société suisse des hôteliers et Gastrosuisse. En troquant les salles à vitrines du rez-de-chaussée pour des locaux à l'étage, en remplaçant le personnel propre par des mandats confiés à des tiers, un vaste réseau de 17 représentations à l'étranger a pu être développé. ST prospecte les marchés clés des pays occidentaux industrialisés, mais aussi les marchés d'avenir prometteurs des pays émergents.

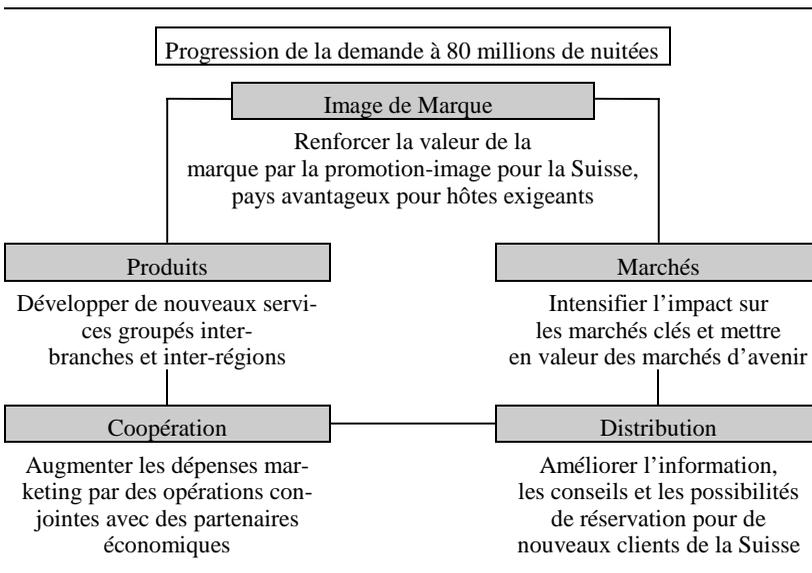
Dans leur requête du 23 novembre 1998 adressée à l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi, les organes de Suisse Tourisme ont sollicité une aide financière de 258 millions de francs pour la période financière qui va de 2000 à 2004. Ils proposent des contributions annuelles allant de 50 millions de francs en l'an 2000 à 53 millions de francs en 2004. ST justifie le relèvement considérable de la contribution annuelle de la période écoulée, qui était de 33,7 millions de francs en moyenne, par la nécessité de consolider la reprise touristique encore hésitante. Il souhaite reconquérir des positions perdues sur les marchés et faire progresser la demande annuelle, qui est actuellement de 69 millions de nuitées, jusqu'au niveau précédemment atteint de quelque 80 millions de nuitées. Cela étant, il veut générer lui-même un apport de 2,4 millions de nuitées grâce au marketing sélectif des produits touristiques (tableau 2).

De l'avis de ST, une telle augmentation de la demande est irréalisable si l'on n'intensifie pas considérablement le marketing. Dans la perspective de ses objectifs stratégiques pour 2000 à 2004, l'organisation estime qu'il lui faut étendre son rayon d'action dans le domaine de la marque et de la commercialisation des produits. Un budget marketing plus élevé lui permettrait de mieux inciter des partenaires économiques à coopérer. Des formules de pool doivent en résulter pour accroître notablement la participation financière des milieux économiques et les ressources disponibles pour le marketing au niveau national.

Susciter une demande supplémentaire présuppose, de l'avis de ST, des ressources suffisantes pour bien mettre la marque en valeur. Il conviendra d'agir sur les marchés clés et sur les marchés d'avenir pour raviver le souvenir que la Suisse est le pays du tourisme, sinon pour en faire connaître l'existence. Des clichés très répandus, comme celui de la cherté qui ne correspondent plus à la réalité, doivent être rectifiés. La promotion-image intensifiée ne permettra pas seulement de relever la valeur touristique de la marque Suisse; un label bien ancré dans les esprits offrira aussi l'avantage de renforcer la position de la Suisse en tant que place économique.

## Objectifs stratégiques 2000 à 2004

### Reconquête de positions perdues sur les marchés



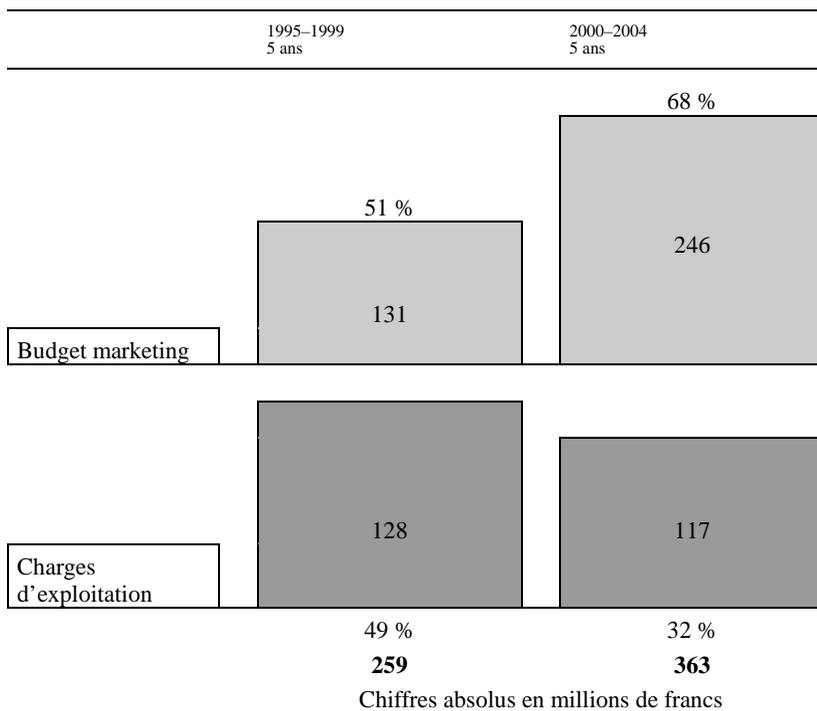
ST souhaite renforcer son efficacité en développant et en commercialisant à l'avenir de nouvelles prestations groupées inter-branches et inter-régions. En plus de la mise en valeur de la marque touristique et économique, ST a pour objectif d'induire directement une demande supplémentaire pour le tourisme suisse. Il prévoit de commercialiser par le canal de Switzerland Destination Management SA (SDM), nouvelle société privée de distribution dont il a pris l'initiative, ses propres produits et ceux qu'il développe avec le concours de partenaires économiques.

### 132 Besoins financiers pour reconquérir des positions perdues sur les marchés

Suisse Tourisme veut augmenter fortement les dépenses de marketing pendant la nouvelle période financière afin de combler les lacunes actuelles de la demande. Il est convaincu que seul le caractère durable de la croissance touristique crée les conditions requises pour rénover l'offre, ce qui est d'une urgente nécessité. Pour ces raisons, il veut augmenter sensiblement le budget marketing et le faire passer de 131 à 246 millions de francs. Ainsi, la part des dépenses pour le marketing passerait de 51 pour cent durant la période financière écoulée 1995 à 1999 à 68 % pendant la nouvelle période financière 2000 à 2004 (tableau 3).

## Les vues de Suisse Tourisme pour la nouvelle période financière

## Augmentation du budget marketing et gel des charges d'exploitation



Source: requête de ST

Contrairement à la progression du budget marketing, les charges d'exploitation doivent faire l'objet de nouvelles réductions. ST a l'intention, pour les cinq années à venir, de comprimer encore de 11 millions de francs les coûts afférents au personnel et au fonctionnement. Ils se montaient à 128 millions de francs de 1995 à 1999, soit à 49 % du budget total. Les nouvelles charges d'exploitation pour la période financière 2000-2004 devraient se fixer à 117 millions de francs. La planification financière pour les exercices 2000 à 2004 fait l'objet d'explications détaillées dans la partie spéciale de ce message (ch. 22).

## 14 **Appréciation dans l'optique fédérale**

### 141 **Mesures visant à rendre la croissance durable sur un marché conditionné par la mondialisation**

On ne peut apprécier les demandes contenues dans la requête de ST sans avoir à l'esprit la situation économique du tourisme suisse ni la compétition ruineuse sur le marché touristique mondial. Un regard sur l'évolution touristique des années 90 montre que la demande a subi un recul brutal après 1991 (tableau 4). On ne peut mesurer cette récession par le volume des affaires et les plus-values. Les nuitées dans tous les établissements d'hébergement de type professionnel (hôtellerie et parahôtellerie) n'en sont pas moins un bon indicateur de la demande. La régression des nuitées permet ainsi de conclure que la baisse de la valeur ajoutée induite par le tourisme est de plusieurs milliards. La relance constatée depuis 1997 est encore hésitante. Seule une petite partie des reculs a pu être compensée à ce jour.

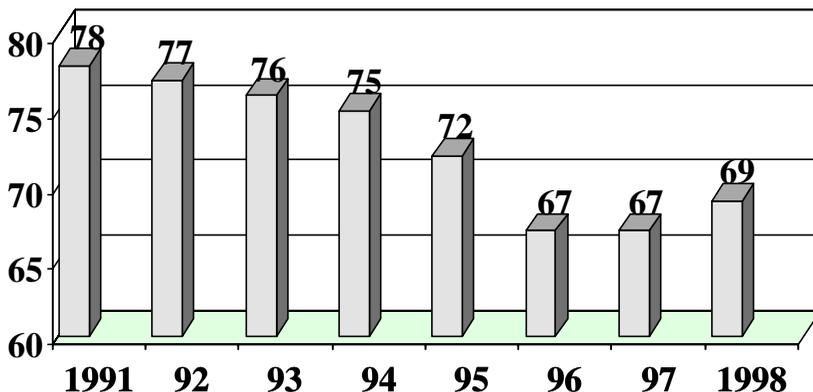
Tableau 4

#### **Evolution du tourisme dans les années 90**

##### **Recul marqué et reprise hésitante**

Indicateur: nuitées dans l'hôtellerie et la parahôtellerie

Nuitées en millions



Source: Office fédéral de la statistique

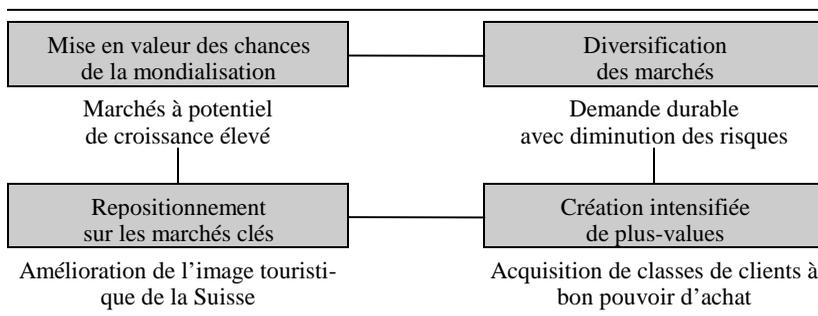
Le tourisme vient de surmonter en Suisse une passe difficile et il se bat pour que la reprise perdure, alors que le marché touristique mondial continue d'afficher des taux élevés de croissance. La part de la Suisse au marché du tourisme mondial régresse dès lors constamment. Durant la période financière écoulée, la Suisse est passée du 9<sup>e</sup> au 13<sup>e</sup> rang pour les recettes provenant du tourisme international ou transfrontalier. La raison de l'expansion rapide du tourisme mondial est imputable en premier

lieu à l'arrivée sur le marché de nouvelles et grandes destinations ainsi qu'au gonflement qui en est résulté pour ce marché. Aidés par l'industrie internationale des voyages, appuyés financièrement par les Etats, les nouveaux concurrents sont en mesure de lancer sur le marché mondial des produits intéressants par leur positionnement en fait de prix et de qualité. Le succès touristique renforce l'économie de ces pays et génère une progression des voyages à l'étranger. L'internationalisation croissante de la demande touristique et la mondialisation du marché ne sont pas un jeu à somme nulle (tableau 5).

Tableau 5

## Internationalisation du tourisme

### Affectation de ressources accrues au marketing en faveur de la Suisse, pays traditionnel de tourisme



Le tourisme suisse est encore bien loin d'avoir saisi les chances offertes par la mondialisation. Trois quarts des nuitées sont imputables aux hôtes de notre marché intérieur et du marché proche qu'est l'Allemagne, et 90 % de tous les visiteurs étrangers viennent des pays occidentaux industrialisés. C'est donc à raison que ST prévoit de mettre en valeur sélectivement de nouveaux marchés offrant un potentiel de croissance élevé. Il est en passe d'implanter à grands frais un réseau de clients dans des pays tels que l'Inde, la Chine, la Russie, le Brésil et Taiwan. Cette expansion en direction des marchés d'avenir ne devrait pas se faire au détriment de marchés clés traditionnels plus importants sur le plan quantitatif. Sur ces derniers précisément (Suisse, USA, France, Italie, Pays-Bas et Japon), le label touristique Suisse devrait être repositionné, ce qui implique nécessairement de coûteuses campagnes-image.

Gagner de nouvelles classes d'hôtes sur les marchés d'avenir et les marchés clés très convoités exige des investissements marketing élevés dans la mesure où notre tourisme, par suite du haut niveau intérieur des prix et des coûts, dépend des classes de clients disposant d'un bon pouvoir d'achat, elles aussi très sollicitées. Ces engagements sont souvent rentables, car les clients de notre tourisme dans cette catégorie, une fois convaincus, sont des hôtes fidèles. Par suite de cette promotion assez onéreuse de la demande, la Suisse peut se targuer de réaliser la valeur ajoutée touristique la plus élevée du monde par personne active dans la branche (tableau 6).

La demande touristique est soumise à un grand nombre d'influences exogènes et endogènes qui font du marketing de destination une mission difficile. Souvent, ces

facteurs ne sont pas plus prévisibles que l'évolution météorologique ou la mode. La Suisse offre avant tout des activités touristiques de plein air, aussi la demande est-elle sujette aux caprices du temps. Et un pays classique de tourisme court toujours le risque de passer de mode. A cela vient s'ajouter le caractère saisonnier de la demande: elle pèse sur les taux d'occupation et la rentabilité, ce qui implique de fortes dépenses pour le marketing touristique.

Tableau 6

### Valeur ajoutée touristique par personne active

#### Comparaison internationale pour l'année 1992

	en francs
<b>Suisse</b>	<b>92 100</b>
Pays-Bas	87 600
France	79 000
Allemagne (Länder du l'Ouest)	77 500
Japon	76 800
USA	76 400
Autriche	67 500
Italie	65 400
Grande-Bretagne	58 500
Espagne	53 700
Grèce	3 000

Source: Tourisme OFDE / Rapport WTTC 1993

La demande touristique dépend en outre fortement des conditions-cadre de l'économie nationale. En raison de son coefficient exportateur élevé (60 %), elle subit de plein fouet les fluctuations du cours des changes, qui peuvent avoir des conséquences positives ou négatives sur la fréquentation des touristes. La reprise actuelle a été avant tout influencée, entre autres facteurs, par la baisse de la valeur réelle du franc depuis 1997 dans les échanges internationaux. On a toutefois connu des phases assez longues, dans les années 80 et 90, où le franc lourd a freiné la demande touristique.

D'après une nouvelle étude du KOF, Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ, une hausse réelle du franc suisse de 5 % par rapport à l'euro causerait une régression de 1,4 million de nuitées dans l'hôtellerie et une baisse analogue dans la parahôtellerie. L'impact du cours des changes sur le tourisme suisse à vocation internationale est aussi attesté par la crise asiatique. La dévaluation des devises des pays touchés s'est traduite, sur ces marchés d'avenir, par un recul de la demande en Suisse. Notre tourisme est tributaire du cours des changes: ce n'est qu'une des raisons qui militent pour la nécessité de diversifier les marchés afin de minimiser les risques liés aux fluctuations de la demande.

Enfin, la compétition croissante que connaît le tourisme international sur le front des prix exige une nouvelle politique des prix de la part du tourisme suisse. A cet égard, le principe directeur est «value for money». ST doit apporter sa contribution, par ses conseils et son appui, à la conquête d'une position solide dans les segments de

marché intéressants dans le perspective du gain d'un impact déterminant sur le marché et les prix. Il faut à cet effet promouvoir, un nouveau type de collaboration entre les prestataires de services, qui débouchera sur des économies d'échelle appréciables et sur les avantages de l'activité intégrée au niveau de la destination; autrement dit sur un meilleur rapport qualité/prix des prestations groupées ou des services pour la clientèle.

## **142                    Importance économique de la promotion de la demande touristique**

Les branches vivant du tourisme forment dans leur ensemble un des secteurs les plus importants de l'économie suisse. Mais il convient d'observer que le tourisme lui-même n'est pas une branche ni une industrie. C'est un secteur économique défini par la demande. Les dépenses des visiteurs (touristes et excursionnistes) ont un grand effet multiplicateur. Elles créent des postes de travail et des revenus supplémentaires. Elles génèrent une consommation qui porte sur une série diversifiée de biens et de services. Souvent mal comprise, cette situation économiquement très spéciale du tourisme, domaine typique d'interdépendances, conduit à en sous-estimer l'importance économique.

De fait, les visiteurs nationaux et étrangers contribuent au total à 6 voir 7 % du produit intérieur brut. La contribution directe du tourisme au PIB est plus élevée que celle de l'industrie des machines ou de la chimie. Le tourisme joue un rôle important sur le marché du travail notamment avec ses quelque 210 000 à 240 000 emplois (équivalence de postes à plein temps). En Suisse, 6 à 7 pour cent des personnes actives dépendent du tourisme; la productivité de leur travail dans l'agrégat du secteur touristique est plus élevée que dans l'hôtellerie-restauration. Les dépenses des visiteurs induisent aussi un gros volume d'investissements. Elles aident à développer et à entretenir l'infrastructure et les transports tout comme les équipements servant aux sports, à la vie culturelle et aux loisirs. On ne saurait enfin oublier que le tourisme est un secteur à vocation exportatrice. L'internationalisation de la demande est en progression.

Bref, le tourisme est bien plus que la simple addition de l'hôtellerie et de la restauration. Il sous-tend la vitalité d'un bon nombre d'entreprises et de branches (tableau 7). La restauration et l'hôtellerie contribuent pour un cinquième seulement à la plus-value du tourisme suisse. A côté de branches touristiques typiques comme les agences de voyages et les transports, des secteurs tels que les banques, les télécommunications, le commerce de détail, le bâtiment et l'agriculture bénéficient également du tourisme. Relevons dans une optique spatiale que les dépenses des hôtes se répartissent sur l'ensemble du territoire. Le peloton des dix premières localités touristiques par importance comprend des stations alpines, mais aussi les grandes villes de Suisse. Toutefois, dans les Alpes et autour des lacs préalpins, on trouve des zones tributaires du tourisme à 90 %.

### Part de la demande touristique au chiffre d'affaires de certaines branches économiques

#### *Chiffre d'affaires induit par le tourisme pour plus d'un tiers*

Agences de voyages	100 %
Installations touristiques de transport	97 %
Navigation (personnes)	82 %
Hébergement	79 %
Chemins de fer (personnes)	71 %
Aviation	69 %
Restauration	35 %
Trafic individuel	35 %

#### *Chiffre d'affaires induit par le tourisme pour moins d'un tiers*

Education (secteur privé)	16 %
Culture, détente, sports	8 %
Location, leasing	7 %
Commerce de détail	6 %
Services personnels	5 %
Santé publique	5 %
Soins, homes	3 %
Banques	1 %
Assurances	1 %

Source: Tourisme OFDE, 1998

Ces considérations économiques permettent de comprendre pourquoi la promotion de la demande touristique est extrêmement importante sous les angles politique et économique. Elle contribue à préserver l'attrait des activités sociales et économiques dans les zones montagneuses et périphériques. Dans ces régions-là, le tourisme est et reste une carte forcée. De plus, il génère dans les villes des recettes additionnelles indispensables, contribuant ainsi à maintenir leur attrait et leur tissu culturel.

### 143 Principaux motifs du soutien financier de la Confédération

La promotion de la demande touristique effectuée par Suisse Tourisme est d'intérêt public. Par ses efforts en fait de communication avec les marchés et de commercialisation, ST établit des conditions-cadre favorables au tourisme en dépassant les limites des branches et des régions. Il contribue, au plan économique national, à susciter des impulsions supplémentaires dont bénéficient la consommation et l'emploi.

La promotion de la demande touristique relève, par sa dimension, de l'économie nationale. Elle crée des emplois et des revenus dans un grand nombre de branches, si bien qu'elle n'est pas une mesure de politique industrielle. L'aide financière accordée à ST est une sorte d'investissement puisque son but est d'acquérir de nouveaux clients et d'en faire à long terme des hôtes fidèles. Le «return on investment» prend

alors la forme d'un surplus de nuitées, de chiffres d'affaires et de valeurs ajoutées pour un grand nombre de branches intégrées dans le processus de production touristique. De plus, des recettes considérables sont imputables aux hôtes. Les vignettes autoroutières et les droits sur les carburants versés par les visiteurs étrangers se montent à un demi-milliard de francs environ.

Hormis le cas spécial des Etats-Unis, où les Etats et les villes disposent souvent de budgets élevés pour leur promotion touristique, tous les pays occidentaux industrialisés soutiennent la coopération nationale du marketing touristique (tableau 8). La concurrence des pays étrangers profite en règle générale d'allocations plus fortes versées par l'Etat. De plus, la part de l'Etat aux coûts y atteint souvent 100 %. En Suisse, cette part est accordée de l'ordre de 66 % jusqu'à la fin de la période financière en cours.

Par suite de sa portée qui dépasse le cadre des entreprises, l'aide financière accordée à ST ne pose pas de problème du point de vue de la politique économique. L'économie touristique, avec sa majorité de petites exploitations, n'est pas en mesure d'organiser elle-même une intervention promotionnelle sur des marchés toujours plus internationalisés. Son coût est hors de portée des entreprises touristiques prises isolément. Le marketing de destination de ST peut être qualifié de service public. Si ST ne faisait pas de publicité payante, l'économie touristique à structure artisanale ne serait pas en mesure de promouvoir la Suisse comme pays de vacances. Sans compter que chacun bénéficie de la promotion-image.

Tableau 8

**Contributions annuelles des Etats au marketing de destination versées aux organisations concurrentes dans la zone OCDE – Année 1998**

Pays	en millions de francs
Espagne	107,3
Grande-Bretagne	83,2
Autriche	70,0
France	53,0
Irlande	48,7
Italie	43,0
Pays-Bas	37,5
Belgique	36,0
<b>Suisse</b>	<b>34,0</b>

*Source:* Commission européenne du tourisme, *Survey 1998*

**144 Financement des offices de tourisme publics en Suisse**

Dans le tourisme aussi, il existe en Suisse une répartition claire des compétences et des activités entre la Confédération, les cantons et les communes. Du fait de ses compétences en matière de politique du tourisme, la Confédération est appelée à soutenir le positionnement de la Suisse en tant que destination internationale. Elle doit, de plus, favoriser la capacité d'exportation des équipements et installations touristiques. Enfin, elle œuvre pour que les conditions-cadre internationales et na-

tionales soient aussi favorables au tourisme que possible (voir rapport de la Confédération du 29 mai 1996). Les cantons et les communes sont compétents pour promouvoir le tourisme aux niveaux régional et local.

Cette division des tâches se reflète dans le financement des offices de tourisme publics (tableau 9). Les cantons et les communes doivent soutenir les offices de tourisme régionaux et locaux, mettant en valeur des marques de destination, dont certaines jouissent d'une célébrité mondiale. Ils portent le principal fardeau du financement des offices de tourisme régionaux et locaux. Les communes dans leur ensemble affectent à la promotion touristique une somme annuelle de 133 millions de francs. Les cantons appuient leurs offices de tourisme régionaux à raison de 39 millions de francs. La Confédération a alloué 34 millions de francs en 1998 à la promotion de la Suisse, pays de vacances.

Tableau 9

## Marketing coopératif des offices de tourisme en Suisse – Année 1998

### Financement public par la Confédération, les cantons et les communes

	Budgets en millions de fr.	Contributions publiques en millions de fr.	Part de l'Etat en %
<b>Confédération</b>			
Suisse Tourisme	50	34	66
<b>Cantons</b>			
Offices de tourisme régionaux	50	39	89
<b>Communes</b>			
Offices de tourisme locaux	200	133	66

Source: Institut des services publics et du tourisme, Université de Saint-Gall

Cette ventilation des charges montre que les pouvoirs publics, aux trois échelons territoriaux, doivent soutenir leurs institutions financièrement. On ne peut donc pas attendre des pouvoirs cantonaux et communaux qu'ils relèvent leurs prestations à ST. Aujourd'hui déjà, les cantons et de nombreuses communes lui versent des cotisations en tant que membres. En outre, ils participent aux dépenses marketing de ST par le biais de leurs offices de tourisme.

## 145 Marketing touristique coopératif, tâche de partenariat pour l'Etat et l'économie

ST procède d'une conception fondée sur le système d'économie mixte. Il est certes une corporation de droit public de la Confédération qui exécute des tâches prescrites par la loi. Mais le législateur attend de l'économie privée qu'elle supporte et appuie ST en fonction des tâches qui lui sont dévolues; l'une d'elles est la disponibilité des milieux intéressés à collaborer.

ST est la plate-forme de coopération servant à la promotion touristique de portée nationale. Cette plate-forme est mise en œuvre selon une planification continue à moyen terme et des programmes annuels détaillés, qui sont une sorte d'accord sur les prestations passés entre la Confédération, les partenaires et ST (tableau 10). Pour réaliser ces programmes, la Confédération prend en charge les frais de disponibilité des opérations effectuées par les petites et moyennes entreprises sur les marchés touristiques et met à disposition les ressources servant à gérer l'information (tableau 10). Elle soutient aussi le lancement sur le marché de nouveaux produits et les actions stimulant la demande. Dans ces domaines proches des marchés, elle attend de l'économie qu'elle prenne des initiatives, qu'elle signale sa disposition à coopérer et à s'associer financièrement. Elle juge important le maintien institutionnalisé de cette coopération par l'affiliation à ST en qualité de membre. Les contributions volontaires des membres seront fixées selon le régime existant en fonction de la capacité financière respective de ST et des partenaires. Enfin, la Confédération attend des milieux économiques qu'ils participent au développement du système commun de distribution SDM et réinvestissent des bénéfices éventuels de ce système en faveur du marketing pour la Suisse.

*Tableau 10*

### **Marketing de destination, tâche de partenariat pour l'Etat et l'économie**

#### **Confédération**

- supporte les coûts de disponibilité pour les interventions-marchés des PME
- fournit les ressources destinées à traiter l'information
- appuie les soins requis par la marque touristique Suisse
- appuie le lancement de nouveaux produits sur les marchés
- appuie les opérations des milieux économiques stimulant la demande touristique

#### **Suisse Tourisme, plate-forme de coopération**

- appuie Suisse Tourisme en versant des cotisations
- participe aux campagnes-image et dédommage les droits des marques
- contribue à développer et à commercialiser de nouveaux produits
- participe aux opérations conjointes de marketing
- participe aux coûts de développement et de gestion pour la distribution informatisée et réinvestit d'éventuels bénéfices dans le marketing pour la Suisse

#### **Economie**

S'agissant du financement, il faut conserver la répartition actuelle des charges (Confédération pour deux tiers, économie pour un tiers). Il est réjouissant de savoir que les ressources fournies par les milieux économiques intéressés au marketing de destination pendant la nouvelle période financière.

**2**            **Partie spéciale**  
**21**           **Origine et affectation des ressources de 1995 à 1999**  
**211**         **Recettes**

Suisse Tourisme, institution de droit public, est avant tout alimenté par des fonds publics. En 1994, le Parlement lui a accordé une aide financière de 172 millions de francs pour cinq ans. Les mesures d'assainissement des finances fédérales ont fait que les versements effectifs se sont montés à 168 millions de francs. L'aide financière fédérale représentait ces dernières années environ deux tiers des recettes. Contrairement à l'appui apporté par la plupart des pouvoirs publics étrangers à leurs organisations de promotion, la part de la Confédération est nettement inférieure à 100 %.

La deuxième source de recettes par ordre d'importance est formée par les produits du marketing. Ce sont des paiements effectués par les régions, les organisations professionnelles ou des entreprises pour des programmes marketing plurinationaux, pour des foires, des opérations et des ateliers en Suisse et à l'étranger. Les recettes de marketing sont passées de 8,6 à 12,2 millions de francs entre 1995 et 1999. Ainsi, les partenaires ont considérablement augmenté leurs prestations financières pour le marketing commun (tableau 11).

*Tableau 11*

**Produits et charges de Suisse Tourisme – Période 1995 à 1999**

	1995	1996	1997	1998	1999 Budget
	en milliers de francs				
<b>Produits</b>					
Aide financière fédérale	33 400	33 900	33 712	34 028	33 480
Cotisations des membres	4 223	4 266	4 295	4 057	4 080
Produits marketing	8 554	8 989	11 766	10 424	12 185
Produits commerciaux	912	945	1 223	1 934	0
Autres produits	2 026	2 124	1 505	2 912	557
<b>Total</b>	<b>49 115</b>	<b>50 224</b>	<b>52 501</b>	<b>53 355</b>	<b>50 302</b>
<b>Charges</b>					
Personnel	17 533	18 560	18 133	17 447	16 554
Marketing	25 445	24 854	25 672	26 747	27 640
Amortissements	1 606	1 350	2 610	1 514	1 685
Autres charges	5 441	5 752	5 974	5 362	4 423
<b>Total</b>	<b>50 025</b>	<b>50 516</b>	<b>52 389</b>	<b>51 070</b>	<b>50 302</b>

Par leurs cotisations, les membres ont contribué pour environ 4 millions de francs. Ces cotisations sont des contributions sans affectation versées par des cantons, des villes et des communes ainsi que par des organisations liées au tourisme. Les plus importantes cotisations ont été payées par les PTT, les CFF, la Société suisse des

hôteliers, Swissair et la Fédération routière suisse. Les cotisations sans affectation des membres restent à un niveau stable.

## **212                    Dépenses**

La réorganisation de 1994 avait pour but d'affecter autant que possible les ressources au marketing touristique. A partir de 1995, Suisse Tourisme a doublé ces dépenses, qui sont passées de 12 à 25 millions de francs et qui ont été affectés aux interventions promotionnelles. Une somme de près de 28 millions de francs a été consacrée au marketing en 1999 (tableau 11). Ainsi, Suisse Tourisme a largement dépassé les 23 millions de francs mentionnés dans le message du 13 juin 1994.

Les charges pour le personnel ne sont plus actuellement le principal poste de dépenses. Un tiers environ seulement des ressources sert à couvrir les coûts du personnel. On a pu les abaisser d'un million de francs pendant la période sous revue. Suisse Tourisme fonctionnera à l'avenir avec un effectif de 130 personnes, soit 23 % de moins qu'en 1994. Quand on considère son réseau mondial de représentations, on peut à bon droit parler d'une organisation à structure légère.

Les amortissements correspondent aux besoins annuels en investissements pour les équipements nouveaux et de rénovation. La part de l'informatique à ce poste est toujours plus importante par suite des échanges télématiques. Le reste des charges est un poste collectif qui comprend surtout les dépenses pour les locaux et l'administration. Les charges pour les locaux ont pu être réduites de 5 %.

Les potentiels de compression des coûts ont été exploités systématiquement par Suisse Tourisme pendant la période financière 1995-1999. Suisse Tourisme dépense aujourd'hui 60 % pour le marketing et n'a besoin que de 40 % pour les frais de fonctionnement. Cette répartition des charges supporte sans peine la comparaison avec des organisations privées de prestation de services.

## **22                    Planification financière de Suisse Tourisme de 2000 à 2004**

### **221                    Les besoins financiers futurs**

En 1999, Suisse Tourisme dépensera 28 millions de francs pour le marketing touristique. L'intention est de relever considérablement ce poste à partir de l'an 2000. Le budget marketing devra augmenter de 19 millions de francs pour l'exercice 2000 et osciller entre 48 et 50 millions de francs durant la nouvelle période de financement (tableau 12).

**Planification financière de Suisse Tourisme – Période 2000 à 2004**

	2000	2001	2002	2003	2004
	en milliers de francs				
<b>Produits</b>					
Aide financière fédérale	50 000	50 750	51 511	52 284	53 068
Cotisations des membres	3 250	3 250	3 250	3 250	3 250
Produits marketing	17 000	17 000	17 000	17 000	17 000
Produits commerciaux	30	40	50	50	50
Autres produits	708	738	839	455	455
<b>Total</b>	<b>70 988</b>	<b>71 778</b>	<b>72 650</b>	<b>73 039</b>	<b>73 823</b>
<b>Charges</b>					
Personnel	15 595	16 015	16 269	16 577	16 813
Marketing	48 200	48 770	49 353	49 650	50 140
Amortissements/réserves	2 283	2 233	2 208	1 875	1 875
Autres charges	4 910	4 760	4 820	4 937	4 995
<b>Total</b>	<b>70 988</b>	<b>71 778</b>	<b>72 650</b>	<b>73 039</b>	<b>73 823</b>

La majorité des ressources sera affectée au marketing direct de l'offre. Les offres clés du tourisme suisse – vacances d'été, vacances d'hiver, tourisme d'affaires et de congrès, ainsi que la ligne des produits «Best of Switzerland» – doivent être ancrées plus solidement sur les marchés. De nouveaux produits seront lancés. Le marketing-image représentera un deuxième volet. Suisse Tourisme n'est guère en mesure de conduire aujourd'hui des campagnes-image sur les principaux marchés avec les ressources dont il dispose. A l'avenir, deux ou trois campagnes-image menées sur un large front devront toucher les marchés clés chaque année. Suisse Tourisme devra enfin affecter une partie de ses moyens au marketing de base. Cette expression englobe la collecte de l'information, les études de marché et la diffusion de l'information par divers canaux: multimédias, centre d'expédition (mailinghouse), foires touristiques professionnelles et grand public. Les opérations marketing conformes à ces trois axes stratégiques supposent un budget marketing annuel d'environ 50 millions de francs en moyenne à partir de l'an 2000.

Les frais d'exploitation de Suisse Tourisme devront descendre au niveau de 117 millions de francs au cours de la période 2000–2004. Durant la période quinquennale précédente, ces mêmes frais s'élevaient à 128 millions de francs. Les charges pour le personnel n'augmenteront qu'à un taux réel minime malgré l'intensification du marketing. Pour les autres charges et les amortissements, on portera au budget des montants inchangés ou en diminution. Le budget annuel sera porté de 51 millions de francs actuellement à 71 millions de francs (année 2000) et finalement à 74 millions de francs (année 2004), ce qui correspond à une augmentation de 45 % par rapport au budget de 1999 (tableau 12).

Pour les cotisations des membres, Suisse Tourisme s'attend à une baisse. Ce recul sera essentiellement imputable à la réduction massive des cotisations de Swisscom et de La Poste, tandis que l'apport des PTT était précédemment de 1,5 million de francs.

Les paiements des partenaires pour les prestations marketing devraient passer de 12 à 17 millions de francs par an. L'augmentation des recettes de marketing atteindra ainsi 63 % par rapport à la période précédente.

Les produits commerciaux (vente de billets CFF) sont dévolus à la société Switzerland Destination Management à partir de 1999. Mais Suisse Tourisme continuera d'encaisser de modestes recettes en vendant les articles de son assortiment ornés du label à la fleur d'or. Les autres recettes ont peu d'importance; elles incluent les loyers encaissés, les produits financiers et les dividendes.

Les recettes précitées peuvent être qualifiées de ressources propres. Elles atteindront 105 millions de francs pendant la nouvelle période financière. Il subsistera ainsi un déficit de 258 millions de francs pour financer les dépenses globales de 363 millions de francs. Conformément à son plan financier, Suisse Tourisme demande donc au Conseil fédéral de couvrir cette différence par une aide financière de 258 millions de francs pour les années 2000 à 2004.

## **23 Avis de la Confédération**

### **231 Montant de l'aide financière**

Suisse Tourisme attend de la Confédération qu'elle porte son aide financière de 172 à 258 millions de francs, ce qui équivaut à une majoration de 50 %. La part fédérale du financement s'élevait jusqu'à présent aux deux tiers environ. En allouant une aide de 258 millions de francs, la Confédération participerait donc aux ressources à raison de 71 %. Le Conseil fédéral est prêt à augmenter l'aide financière, compte tenu de l'objectif budgétaire de la Confédération, dans une proportion qui permette de conférer à l'essor touristique un caractère durable et de reconquérir des positions perdues sur les marchés après un recul sévère. Un relèvement est aussi indiqué puisque les partenaires doivent eux aussi majorer sensiblement leurs contributions. Le renforcement de la participation de l'économie est une exigence importante du Conseil fédéral. Cette exigence doit passer dans la réalité selon la nouvelle stratégie de marketing.

Suisse Tourisme ne peut faire progresser notablement les recettes marketing des tiers qu'à condition de pouvoir lui-même affecter davantage de ressources aux activités communes. Constituer un pool pour réunir des fonds de marketing est une exigence de l'heure dictée par la mondialisation de l'économie. Seule la concentration des ressources des offices de tourisme, des milieux économiques et de Suisse Tourisme est susceptible d'exercer sur le marché mondial un impact effectif sur la demande.

Suisse Tourisme doit être en mesure de développer ces activités conjointes de marketing. Dans son rapport sur la politique touristique, le Conseil fédéral a requis une telle collaboration. Pour la mettre en œuvre, il est indispensable que la Confédération relève substantiellement son aide financière.

Suite à ces considérations, le Conseil fédéral propose donc d'augmenter l'aide financière pour la période allant de 2000 à 2004 à 190 millions de francs.

## **232 Développement durable**

L'objectif économique consistant à regagner les positions perdues sur les marchés ne vise pas le retour à la croissance quantitative. Il s'agit plutôt de combler les pertes de nuitées pour augmenter les taux d'occupation des équipements existants et améliorer ainsi l'emploi et les revenus induits par le tourisme. Le but quantitatif de ST visant à rétablir le niveau de 80 millions de nuitées par an, peut être atteint avec l'offre existante, qui appelle toutefois de nombreuses rénovations ponctuelles.

Par ailleurs, le marketing de Suisse Tourisme prend en compte l'importance particulière que revêt la grande diversité des paysages culturels et l'environnement intact pour l'attrait de l'espace touristique suisse. La promotion de la demande touristique se fonde sur les objectifs du Rapport sur la politique du tourisme de la Confédération du 29 mai 1996 et de la Conception paysage Suisse du 19 décembre 1997 dans les secteurs de la nature et des paysages. En outre, les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse du 22 mai 1996 prévoient la création d'offres alternatives respectueuses de l'environnement pour la détente dans le calme, axée sur les paysages et la nature.

## **233 Présence de la Suisse à l'étranger**

Vu les objectifs impartis par le législateur, Suisse Tourisme est chargé au premier chef de promouvoir la demande pour la Suisse en tant que pays de tourisme. Cette mission inclut en particulier le marketing-image. L'image de la Suisse comme entité joue un rôle dans le choix des destinations par les visiteurs. Suisse Tourisme déploie des efforts considérables pour promouvoir l'image de la Suisse, épaulant ainsi la présence de la Confédération à l'étranger. Il collabore activement avec la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (COCO).

## **24 Position de la Commission consultative pour le tourisme**

La Commission consultative pour le tourisme, au sein de laquelle les milieux touristiques sont représentés, a longuement traité du projet lors de sa séance du 25 mars 1999. Elle a relevé les effets du tourisme, en termes d'emplois et de revenus, pour l'économie nationale suisse. Elle estime que le taux insuffisant d'occupation des installations touristiques peut être amélioré avec l'aide financière de la Confédération pour la promotion de la demande. Améliorer ce taux aurait un impact positif sur les recettes et la rentabilité des branches dépendant du tourisme et pourrait accélérer la mutation structurelle de ce secteur.

La commission s'est aussi déclarée favorable au relèvement substantiel de l'aide financière. Elle est d'avis que la reconquête de positions perdues sur les marchés exige l'engagement aussi rapide et prioritaire que possible de ressources marketing supplémentaires.

### **3 Conséquences**

#### **31 Conséquences financières**

L'aide financière de la Confédération à Suisse Tourisme se montera à 190 millions de francs au maximum pour la période de financement allant de 2000 à 2004.

Pour ne pas mettre en danger l'objectif 2001 des finances fédérales, l'aide financière sera plafonnée à 35 millions de francs pour chacune des années 2000 et 2001. Elle passera à 39 millions de francs en 2002, à 40 millions de francs en 2003 et à 41 millions de francs en 2004.

L'art. 88, al. 2 de la Constitution fédérale dispose notamment que de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent être adoptées à la majorité de tous les membres dans chaque conseil. Cette disposition est applicable à l'arrêté de financement.

#### **32 Effets sur l'état du personnel**

Le nouvel arrêté de financement n'aura pas d'incidence sur l'effectif du personnel de la Confédération. Quant à Suisse Tourisme, il stabilisera l'état de son personnel à environ 130 collaborateurs. La fermeture de représentations ouvertes au public et l'externalisation d'une partie des tâches, confiées à la société Switzerland Destination Management, permettent de réduire le personnel de 23 % par rapport à la période précédente.

### **4 Programme de la législation**

Depuis 1994, le financement de Suisse Tourisme est inscrit dans la loi fédérale sur l'Office national suisse du tourisme en tant que tâche permanente de la Confédération. Le nouveau financement de Suisse Tourisme n'est pas mentionné séparément dans le programme de la législation pour les années 2000–2004.

### **5 Relations avec le droit européen**

Le présent projet n'a pas d'incidence sur le droit européen. Dans le domaine de la promotion touristique internationale, l'Union européenne (UE) n'a pas édicté de réglementation communautaire. Toutefois, en vertu de compétences juridiques d'ordre budgétaire, l'UE soutient la promotion touristique faite par les pays membres en dehors de l'Europe.

## **6 Bases juridiques**

La compétence budgétaire de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 85, ch. 10 de la Constitution fédérale. La base légale pour l'utilisation du crédit est l'art. 6 de la loi fédérale sur l'Office national suisse du tourisme (RS 935.21).