

92.062

**Message  
concernant une modification de l'arrêté fédéral sur  
l'Office national suisse du tourisme**

du 19 août 1992

---

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

Nous vous soumettons, par le présent message, un projet d'arrêté fédéral révisé sur l'Office national suisse du tourisme en vous proposant de l'adopter.

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

19 août 1992

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Felber

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

*L'Office national suisse du tourisme (ONST) est une corporation de droit public qui organise et assure en Suisse et à l'étranger la promotion touristique de notre pays. Il est tributaire d'une contribution annuelle allouée par la Confédération. L'arrêté fédéral de financement du 15 juin 1987 expire à la fin de 1992.*

*En Suisse comme dans tous les pays touristiques importants, la promotion nationale du tourisme est une tâche publique. Il faut donc une institution qui attire l'attention des hôtes sur notre pays comme destination touristique, et qui organise la présence des petites et moyennes entreprises touristiques suisses sur les marchés étrangers. L'ONST accomplit cette tâche depuis 75 ans.*

*Une concurrence plus vive, les incontestables besoins de rattrapage et les pertes dues au renchérissement nécessiteraient, à vrai dire, une augmentation considérable de la subvention fédérale à l'ONST. Compte tenu des difficultés financières de la Confédération, la contribution fédérale ne peut cependant être accrue.*

*La contribution fédérale sera gelée au niveau nominal de 1991 et 1992 et fixée à 31 millions de francs par année pour 1993 et 1994. L'ONST est contraint à un effort considérable d'économie. Il doit diminuer l'effectif de son personnel et fermer plusieurs représentations. Le Conseil fédéral fera effectuer une évaluation de son organisation ayant pour but d'harmoniser de manière optimale les structures de l'ONST avec les besoins du marché, les possibilités de financement de la Confédération et l'exploitation d'autres sources de financement.*

# Message

## **1       Partie générale**

### **11       Le point de la situation**

#### **111      L'Office national suisse du tourisme: Une corporation de droit public**

La Confédération soutient l'organisation et l'exécution de la promotion touristique de la Suisse. C'est dans ce but qu'a été créée, sous le nom d'«Office national suisse du tourisme» (ONST), une corporation de droit public dont le siège est à Zurich. Cette institution de la Confédération entretient 22 représentations à l'étranger. Outre la Confédération, font également partie de l'ONST tous les cantons, de nombreuses communes, des offices du tourisme régionaux et locaux, les organisations du tourisme et des transports ainsi que des entreprises privées. La gestion de l'ONST est soumise à la surveillance du Conseil fédéral. L'arrêté fédéral du 21 décembre 1955 sur l'Office national suisse du tourisme (RS 935.21; FF 1955 II 297) sert de fondement juridique à l'ONST.

#### **112      Prestations déjà fournies par la Confédération**

Depuis la fondation de l'ONST en 1917, la Confédération n'a jamais cessé de lui octroyer une aide financière. C'est par arrêté fédéral du 19 juin 1987 (RO 1987 1210; FF 1987 I 317) que les Chambres fédérales ont augmenté pour la dernière fois la contribution annuelle ordinaire en faveur de l'ONST. En vertu de cet arrêté, l'aide financière a été fixée à 143 millions de francs pour les années 1988 à 1992. C'est ainsi que la contribution annuelle a été portée de 21 à 27 millions de francs pour la période de 1988 à 1990, et à 31 millions de francs pour les années 1991 et 1992. Or, c'est à la fin de 1992 qu'expire l'aide financière fixée à l'article 6 de l'arrêté fédéral en vigueur. Il importe donc d'adopter un nouveau régime financier à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993.

#### **113      But du projet d'arrêté fédéral**

L'Office national suisse du tourisme fait face à des défis nouveaux et difficiles. En effet, des taux de croissance supérieurs à la moyenne au cours des dernières décennies ont fait du tourisme la plus grande branche d'activité de l'économie mondiale. De plus en plus de pays utilisent cette croissance pour attirer une clientèle internationale à l'aide de campagnes publicitaires de grande envergure, conçues et réalisées par des professionnels des médias. Compte tenu de cette évolution sur le marché mondial, l'ONST a présenté en juin 1991 une demande d'augmentation de la subvention fédérale annuelle pour la faire passer à quelque 56 millions de francs.

En raison des mauvaises perspectives financières, la Confédération n'est pas en mesure de dépenser autant pour la promotion touristique de notre pays. L'aide financière doit toutefois permettre à l'ONST d'assurer, pendant les deux pro-

chaines années, la couverture des besoins absolument indispensables en matière de promotion touristique nationale.

L'ONST sera contraint de réformer ses structures, ce qui exigera une diminution importante de ses effectifs. Le financement transitoire de 1993 et de 1994 doit servir à réorganiser l'office de manière que ses nouvelles structures, tournées vers l'avenir, lui permettent de faire face, à partir de 1995, aux défis du marché mondial.

## **12      Tourisme, marketing touristique et promotion touristique nationale**

### **121     Le tourisme, facteur économique**

Les statistiques économiques ne mettent pas directement en évidence l'importance économique du tourisme, comme c'est le cas pour d'autres branches d'activité. La demande touristique profite à de nombreuses branches qui, souvent, ne dépendent qu'en partie du tourisme. Les chiffres d'affaires touristiques ne sont dès lors pas perçus dans toute leur importance à cause de ces ramifications.

L'économie touristique occupe dans notre pays la quatrième place du classement des branches d'activité, derrière les banques, le commerce de gros et le commerce de détail. En 1991, la demande touristique a été évaluée à 42 milliards de francs. 5,6 pour cent du produit intérieur brut proviennent du tourisme (récapitulatif 1). Quelque 300 000 travailleurs tirent leur revenu du tourisme. Celui-ci n'est pas seulement la quatrième branche d'activité dans notre pays: il occupe également, comme exportateur, la troisième place derrière l'industrie métallurgique et des machines et l'industrie chimique. Le tourisme fournit donc une contribution importante à l'excédent de la balance des revenus.

### **122     Marketing touristique en Suisse**

La notion de marketing touristique comprend toutes les activités de l'économie touristique qui sont axées sur le marché et qui vont de l'étude du marché à la vente et à la distribution de produits et de services touristiques en passant par la publicité. Le marketing touristique est en principe une activité qui relève de l'économie privée. A la différence d'autres branches, il est nécessaire, au sein des entreprises et des branches touristiques, de coopérer *dans le domaine du marketing aux échelons national, régional et local*. Le touriste choisit, en effet, un pays, une région et une localité comme destination et ce n'est généralement qu'après qu'il se préoccupe de l'hôtel ou du logement de vacances. Les hôtes perçoivent, en outre, les produits et les services qui leur sont proposés dans un pays ou une localité comme formant une entité.

En matière de tourisme, il existe donc un *marketing de destination*. Dans le tourisme suisse, la division du travail qui a eu lieu dans l'après-guerre a perduré jusqu'à ce jour. Les entreprises touristiques sont ainsi responsables du développement des produits, de la formation des prix et de la publicité par entreprise ou établissement. Les offices du tourisme locaux, régionaux ou cantonaux recueillent

ces offres pour en faire une offre locale ou régionale. A cet échelon déjà, la coopération dans le marketing est prise en charge par des organisations sans but lucratif qui sont financées, en tant qu'institutions d'économie mixte, par les branches touristiques et par les pouvoirs publics cantonaux et communaux. Sur le plan national, l'Office national suisse du tourisme veille à ce que le label «Suisse» se taille une place de choix dans la compétition internationale des destinations touristiques. L'ONST accomplit en particulier des *tâches de communication* que l'on peut qualifier de *promotion touristique nationale*.

La frontière entre les différents niveaux de marketing et de promotion est mouvante. Comme dans d'autres domaines économiques, les exigences hautement individualisées de la clientèle contraignent à une intégration de l'économie touristique: développement des produits, production et vente se confondent de plus en plus souvent. Cette division du travail sert moins à délimiter clairement les compétences et à attribuer des tâches qu'à assurer une coordination optimale et un soutien mutuel dans le cadre d'une présence dynamique sur le marché. L'élément décisif consiste à tirer profit de synergies promotionnelles sur les marchés mondiaux où la publicité est très intense.

### **123 Promouvoir l'image de marque de la Suisse: Une tâche d'utilité publique**

La promotion touristique nationale va au-delà d'une simple présence active sur le marché. Sur le plan pratique, l'Office national suisse du tourisme contribue dans une large mesure à cultiver l'image de marque de la Suisse à l'étranger. Au travers de son réseau de représentations, il éveille à l'étranger des sympathies pour la Suisse. L'ONST accomplit à cet égard des tâches d'information et de relations publiques avec le concours et le soutien des ambassades et des chambres de commerce.

Cultiver l'image de marque fait partie des devoirs de l'Etat et, naturellement, des tâches de toute entreprise. Bon nombre de nos concitoyens et maintes entreprises suisses contribuent certes par leurs prestations diverses à donner de la Suisse une image positive, mais il serait irréaliste d'admettre que l'image de la Suisse, telle qu'elle reflète la réalité et telle que le gouvernement et le peuple souhaitent qu'elle soit, résulte automatiquement de la somme de ces activités.

L'image de marque de la Suisse est un bien public parce que chacun en tire un égal profit. Il est vrai que ce sont les entreprises de tourisme qui bénéficient le plus directement de la promotion touristique nationale, mais il est incontestable que notre Etat et les autres branches économiques tirent un profit considérable de la promotion nationale. L'indivisibilité de ce profit entraîne aussi l'apparition de problèmes de financement, personne ne pouvant ni ne devant être exclu du bénéfice de la promotion nationale. Il est par conséquent judicieux et même nécessaire de mettre à disposition des ressources fiscales générales pour accomplir cette tâche de promotion nationale. Si l'Etat ne le faisait pas, la Suisse serait privée d'un profit économique important. Notre pays n'est d'ailleurs pas le seul à mener cette politique. Presque tous les Etats puisent dans les caisses publiques pour financer tout ou partie de leur promotion touristique nationale (récapitulatif 2).

## **13 La politique de gestion de l'Office national suisse du tourisme**

### **131 L'orientation stratégique**

L'arrêté fédéral en vigueur ne fixe pas dans le détail la manière dont l'ONST doit organiser et assurer la promotion nationale en Suisse et à l'étranger. C'est pourquoi il existe une marge de manœuvre permettant à l'Office de s'adapter sans cesse aux besoins du marché touristique et aux intérêts de la Confédération. En principe, l'ONST accomplit des tâches qui ne peuvent être assumées ni par les entreprises et les organisations touristiques, ni par des institutions publiques. Vu les moyens disponibles, l'ONST s'est vu contraint, dès sa fondation, de se concentrer sur l'essentiel.

La promotion touristique nationale vise en premier lieu à attirer l'attention des hôtes potentiels sur la Suisse, à les informer et à les inciter à entreprendre un voyage dans notre pays. Dans ce contexte, l'ONST s'efforce de promouvoir par une *publicité bien ciblée les formes de tourisme à forte valeur ajoutée et à faibles nuisances sociales et écologiques*. L'ONST ne recourt donc pas au marketing de masse. Il cultive au contraire la tradition de la «croissance qualitative».

La promotion touristique nationale a en outre pour but de susciter de la compréhension pour la spécificité politique, économique et culturelle de la Suisse. *Cette image de marque à cultiver a pris beaucoup d'importance en raison des changements sur le plan international.*

### **132 Les instruments de la promotion touristique nationale**

Pour remplir sa mission dans un environnement proche du marché, l'ONST utilise une panoplie cohérente d'instruments de communication. Pendant la période financière en cours, la recherche portant sur le marché a été développée. Chaque année est publié un rapport de situation comprenant des analyses détaillées de nos principaux marchés. De nombreuses activités, comme les rencontres organisées dans plusieurs villes françaises sous le titre «Bonjour, la France» ou encore l'invitation de journalistes étrangers et de jeunes au Gothard, permettent à l'ONST de nouer et d'entretenir des relations publiques.

La publicité touristique au sens strict du terme comprend la production de supports publicitaires dans les langues des pays dont la clientèle est la plus importante. Dans le programme d'action annuel, qui fait l'objet de discussions avec les milieux intéressés, des thèmes annuels sont fixés afin de coordonner le contenu de diverses campagnes publicitaires. Les trois derniers slogans de ralliement étaient «Rivières et lacs – perles de la Suisse», «Les 700 ans de la Confédération» et «Cultures et civilisations au cœur de l'Europe – la Suisse». Enfin, l'ONST crée des plates-formes pour la promotion des ventes des branches touristiques, par exemple le «Swiss Travel Mart», qui réunit périodiquement les représentants suisses de l'offre et les organisations de voyages étrangères. Les milieux économiques versent à l'ONST leur participation aux dépenses occasionnées par ces prestations de service en matière de ventes.

Jusqu'à présent, le label ONST se concrétisait par un *remarquable réseau de 22 représentations à l'étranger*. Celles-ci sont situées dans les pays les plus importants de par leur clientèle, comme on le constate à l'examen du récapitulatif 3. Il s'agit d'agences ouvertes au public, avec vitrines au rez-de-chaussée et bureaux à l'étage. Ces représentations assurent un marketing pratique. C'est aussi par les représentations que passent la culture de l'image de marque, coordonnée dans le cadre de la COCO en collaboration avec nos ambassades, et une part essentielle de la transmission des informations.

### **133 Evaluation dans l'optique de la Confédération**

Les experts portent un regard nuancé sur l'activité de l'ONST. Ils reconnaissent son rôle d'organe de relations publiques digne de confiance, pour l'ensemble de la Suisse. Les milieux économiques, par contre, souhaitent que les structures de l'ONST soient plus proches du marché. Les critiques sont aussi partiellement dues *aux attentes ambitieuses et parfois concurrentes* auxquelles la centrale doit répondre. En outre, on considère souvent l'ONST comme une sorte de magasin à libre service; en raison de son statut de droit public, on pense pouvoir en attendre des prestations gratuites.

On a souvent demandé à l'ONST de *concentrer ses efforts sur un marketing à orientation commerciale*. Ce faisant, on perd de vue qu'à l'heure actuelle cet office dispose de moyens financiers et de ressources humaines qui lui permettent uniquement d'œuvrer dans un domaine sectoriel de la coopération nationale en marketing touristique, à savoir la communication, et qu'il a surtout à exercer des fonctions destinées à cultiver l'image de marque. De surcroît, l'ONST n'a pas pour tâche d'exercer des fonctions relevant de l'économie privée. Enfin, il est aussi fréquent que des voix s'élèvent pour affirmer que l'ONST devrait se limiter à la *commercialisation des offres touristiques les plus compétitives sur le plan international*. Mais cet office a également pour tâche de faire de la promotion et de la publicité en faveur des PME touristiques dans les régions périphériques qui, bien souvent, n'ont pas encore trouvé l'accès à des marchés éloignés.

D'importantes économies ont en outre été réalisées durant la période financière en cours. C'est ainsi qu'au début de 1992, la représentation située en Amérique du Sud, avec son siège à Buenos Aires, et celle sise en Australie, avec son siège à Sydney, ont été fermées pour cause de difficultés financières. De même, la vente de titres de transport pour les entreprises de transports publics a fait l'objet d'une réduction massive, étant donné que cette prestation ne couvrait pas les coûts qu'elle occasionnait. A la fin de 1987, l'ONST occupait 260 collaborateurs. Depuis lors, son personnel a été réduit de 50 unités. L'ONST comptait ainsi 210 collaborateurs à la fin mai 1992.

### **14 Le financement actuel de l'Office national suisse du tourisme**

#### **141 La structure des recettes**

En tant qu'organisme de droit public, l'ONST est surtout financé par des fonds publics. *L'aide financière de la Confédération* a oscillé, au cours des dix dernières

années, entre 60 et 70 pour cent des recettes. Contrairement à ce qui se passe avec la plupart des offices nationaux à l'étranger, la part des pouvoirs publics se situe en Suisse bien au-dessous de 100 pour cent (récapitulatif 4).

La deuxième source de recettes de l'ONST provient des rentrées commerciales. La part de cette catégorie de recettes représente environ 22 pour cent du compte 1991.

La troisième source de recettes de l'ONST provient des cotisations des membres, qui s'élèvent à quelque 4 millions de francs, soit 9 pour cent du financement de l'ONST. Parmi les cotisants les plus importants, il y a les deux régies fédérales: les PTT et les CFF. L'ONST encaisse aussi des cotisations de cantons et de communes. En outre, des cotisations fort importantes sont versées en particulier par Swissair, par la Société suisse des hôteliers et par les milieux économiques des transports routiers. De surcroît, presque toutes les organisations et associations touristiques, les offices locaux et régionaux du tourisme et de nombreuses entreprises de tourisme versent des contributions.

## **142 La structure des dépenses**

*Du côté des dépenses*, celles pour le personnel représentent le poste le plus important, avec une part de 50 pour cent du total des charges. En 1991, les frais de personnel se sont élevés à 22,4 millions de francs (récapitulatif 4). L'ONST occupait à la fin de l'année 1991 225 collaborateurs, dont les trois quarts œuvraient sur le front des marchés et des débouchés touristiques à l'étranger. L'effectif du personnel au siège central à Zurich était de 67 personnes en 1991.

L'ONST s'efforce de réserver un tiers de ses ressources pour la promotion nationale directe. Toutefois, cette politique de présence continue et active sur le marché n'a pas toujours pu se réaliser dans le passé, l'aide financière se dévalorisant rapidement sous l'effet du renchérissement en Suisse et à l'étranger. En 1991, les dépenses de promotion s'élevaient à 13 millions de francs.

Les dépenses de fonctionnement absorbent enfin les 20 pour cent restants des ressources. En 1991, elles s'élevaient à 9 millions de francs. Dans cette catégorie, les dépenses d'informatique prennent de plus en plus d'importance, parallèlement aux loyers et aux frais de mobilier. En effet, les pays à la pointe du développement touristique ont commencé à mettre sur pied des systèmes d'information assistés par ordinateur et à assurer leur présence active sur les marchés mondiaux par l'intermédiaire de systèmes modernes de télécommunications. L'ONST est en train de constituer une banque de données.

## **143 Les limites du financement par l'économie privée**

Fréquemment, la Confédération n'a pas été en mesure de satisfaire financièrement, à elle seule, aux besoins et aux requêtes de l'ONST. En pareil cas, les milieux concernés ont été priés de fournir des moyens financiers supplémentaires. Cette demande, en soi naturelle, a toutefois ses limites puisque, malgré d'intenses efforts de l'ONST, elle n'a pas apporté d'allègement financier déterminant.



## **15 Importance pour la politique touristique**

Le tourisme est le quatrième secteur de l'économie nationale par ordre d'importance. Cependant, en matière de la politique touristique, ce qui compte c'est moins l'importance des branches touristiques que leurs effets économiques sur le territoire. C'est ainsi que, sans les branches d'activité touristiques, *la plupart des régions de montagne et des régions périphériques ne seraient tout simplement pas viables*. Dans ces contrées, le tourisme a été, depuis longtemps, promu au rang d'industrie régionale directrice, et, jusqu'à ce jour, il n'y a pas eu de solution de rechange à ce type de développement. Les effets du tourisme sur l'emploi sont importants. Les 300 000 emplois touristiques contribuent, dans une large mesure, à maintenir, comme il est souhaitable, une implantation démographique décentralisée dans l'arc alpin suisse.

Le tourisme commercialise le paysage et l'environnement, qui représentent précisément d'importants potentiels pour le tourisme suisse. La société observe le tourisme avec beaucoup d'attention. Les utilisations des biens communs que constituent le paysage et l'environnement sont soumises à un examen critique. Il incombe aux pouvoirs publics d'assumer une grande responsabilité dans le développement d'un tourisme compatible avec l'environnement. Dans sa politique de gestion, l'ONST se base sur la Conception suisse du tourisme adoptée par le Conseil fédéral, conception qui exhorte les promoteurs du tourisme suisse à promouvoir la croissance qualitative.

## **16 Procédure de consultation**

Dans le but de réduire le nombre des procédures de consultation, le Conseil fédéral, par arrêté du 17 juin 1991, a adopté l'ordonnance sur la procédure de consultation (RS 132.062). En vertu de l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, les procédures de consultation relatives à des lois ou à des arrêtés ne sont dorénavant engagées que si elles revêtent une importance considérable sur le plan politique, économique ou financier. Or, la prorogation de l'arrêté de financement de l'ONST ne répond pas à ces critères. On a donc renoncé à engager une procédure de consultation, mais on a demandé l'avis de la Commission consultative pour le tourisme. Celle-ci estime que, dans le cadre du financement transitoire, il conviendrait d'octroyer à l'ONST au moins la compensation du renchérissement.

## **2 Partie spéciale**

### **21 Prestations de la Confédération pour la période de 1993 à 1997**

#### **211 Perspectives financières de l'ONST**

Pour la période allant de 1993 à 1997, l'ONST a sollicité, en juin 1991, l'obtention d'une aide financière de 282 millions de francs au total, ce qui aurait nécessité une subvention fédérale annuelle de 56,4 millions de francs. L'ONST a justifié l'augmentation de la contribution de la Confédération en invoquant les motifs suivants: urgent besoin de rattrapage en matière de production de matériel de publicité et de promotion, modernisation du matériel de décoration et d'exposi-

tion utilisé un peu partout dans le monde et nécessité de campagnes bien ciblées pour promouvoir l'image de marque de la Suisse.

Pour continuer son activité comme auparavant, l'ONST a calculé qu'il avait besoin de 216 millions de francs, soit 43,2 millions de francs par année. Dans sa planification financière 1993-1995, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) avait prévu une contribution annuelle de 42 millions de francs. Avec une aide financière de ce montant, il aurait été possible de couvrir les besoins essentiels pour la promotion nationale et de maintenir dans une large mesure le réseau des représentations.

## **212 Un nouvel impératif: L'assainissement à long terme des finances fédérales**

Les déficits qui menacent d'obérer à long terme les comptes de la Confédération ont incité le Conseil fédéral à lancer, dès l'été 1991, un programme extraordinaire d'assainissement des finances de la Confédération. Dans la planification des réductions de dépenses, il avait été prévu également de réduire la contribution fédérale à l'ONST; on y a toutefois renoncé en raison des répercussions massives qui en auraient découlé. Le Conseil fédéral propose maintenant une procédure en deux étapes. Pour les années 1993 et 1994, la subvention allouée à l'Office national suisse du tourisme restera de 31 millions de francs par année. Durant cette phase de transition financière, un programme de restructuration doit être mené à bien. Des experts indépendants examineront les mesures propres à restructurer l'ONST, compte tenu des possibilités financières de la Confédération et d'autres sources de financement éventuelles, sans compromettre la présence du tourisme suisse sur le marché international.

## **213 Les effets du point de vue de l'ONST**

L'ONST juge que le gel de l'aide financière de la Confédération au niveau de 1991 rend inéluctable un redimensionnement en profondeur de son organisation. Sur la base de sa planification financière, l'ONST estime qu'il lui faudra, d'ici à la fin de 1994, réduire progressivement ses effectifs, de 225 personnes à la fin de 1991, à 154 personnes environ. Le réseau des représentations devrait ainsi être ramené de 22 à huit représentations.

Le départ de 71 collaborateurs se traduira forcément par des situations douloureuses sur le plan humain. Le personnel de l'ONST est assujéti à un *règlement de service et de rémunération approuvé par le Conseil fédéral* et qui correspond largement aux réglementations fédérales. Les carrières du personnel se déroulent de manière analogue à celles du personnel du service diplomatique et consulaire. La plupart des collaborateurs passent toute leur carrière professionnelle au service de la promotion nationale. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de licenciements pour cause d'adaptations structurelles.

Compte tenu de cette situation, l'ONST estime qu'il faut s'attendre à des *dépenses supplémentaires de l'ordre de plusieurs millions de francs (plan social)*. En effet, les collaborateurs engagés en vertu du règlement de service et de rémunération, et

qui sont assurés auprès de la Caisse fédérale d'assurance, ont droit à des indemnités de sortie; mais c'est également le cas des collaborateurs étrangers engagés dans les représentations. Il conviendra en outre de s'occuper de la réinsertion des collaborateurs suisses, dont bon nombre travaillent à l'étranger depuis plusieurs années. Des dépenses seront aussi occasionnées par la résiliation de baux à loyer conclus à long terme.

## **214 Le point de vue de la Confédération**

Le plan de redimensionnement élaboré par l'ONST paraît radical compte tenu du fait que la Confédération n'envisage pas de réduire son aide financière. Ce plan se fonde toutefois sur de bonnes raisons. En 1992, l'ONST a utilisé entièrement ses ressources financières. La contribution de transition des CFF, d'un montant de 700 000 francs, qui avait été octroyée à l'ONST pour réorganiser la vente des titres de transport dans les représentations sera supprimée dès 1993. Toutefois, l'impératif du redimensionnement a pour raison principale le renchérissement ininterrompu, encore accentué par les pertes dues aux dévaluations monétaires sur le plan international. Pour la seule année 1993, l'ONST prévoit une perte de pouvoir d'achat de l'ordre de 3,5 millions de francs.

Le Conseil fédéral n'exclut pas un assainissement structurel. Il juge que les frais de personnel doivent être réduits et qu'il convient de fermer certaines représentations d'importance secondaire. Il est toutefois d'avis qu'il faut au préalable examiner attentivement toutes les solutions de rechange, c'est-à-dire en premier lieu, et en parallèle aux mesures de rationalisation, de nouveaux modes de financement mixte. Le Conseil fédéral chargera une institution indépendante de déterminer les possibilités de rationalisation, de définir des marges de manœuvre financières et de proposer des adaptations structurelles.

Avec l'évaluation, il convient également d'examiner s'il est possible de réduire encore la contribution fédérale. Dans le cadre des mesures d'assainissement 1992, il est prévu, sur la base des perspectives financières de la Confédération, de ne verser que 26 millions de francs de subventions à l'ONST à partir de 1995.

Se fondant sur les résultats de l'évaluation, le Conseil fédéral présentera aux Chambres en 1994 un arrêté fédéral révisé qui doit assurer à long terme le financement de l'ONST dans ses nouvelles structures.

## **215 Considérations de principe en matière de politique du tourisme**

L'Office national suisse du tourisme accomplit, dans l'intérêt de l'économie nationale et de la Confédération, des tâches qui ne peuvent pas faire l'objet d'une privatisation. C'est pourquoi il faut que la Confédération continue d'allouer à l'ONST une contribution importante.

Les expériences montrent qu'il a toujours été difficile pour l'ONST de trouver un financement suffisant. Au cours des dernières années, il est aussi apparu de plus en plus clairement qu'à la suite de l'avènement inéluctable d'une politique de couverture des coûts et de rentabilité au sein des régies et des milieux de

l'économie, les sources de financement privées permettant de garantir les coûts de mise à disposition d'une organisation active pour promouvoir l'image de marque dans l'intérêt public tarissaient de plus en plus.

Il importe toutefois de se rappeler à ce sujet que, selon l'arrêté fédéral en vigueur, l'ONST est une organisation fondée sur la coopération entre partenaires; elle doit donc être prise en charge conjointement par la Confédération et les milieux intéressés du tourisme et des transports. Le Conseil fédéral attend par conséquent, de la part des intéressés directs, des efforts financiers importants afin que la promotion nationale puisse être maintenue à un niveau acceptable.

### **3 Conséquences pour la Confédération**

#### **31 Conséquences financières**

L'aide financière que la Confédération accorde à l'ONST n'occasionnera pas de dépenses supplémentaires pour les années 1993 et 1994. Cette aide est gelée au niveau de 1991 et 1992. Pour la période de deux ans 1993-1994, le montant total des contributions fédérales s'élèvera à 62 millions de francs.

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

Au chiffre 213 sont décrits les effets qu'entraînera pour l'ONST le gel de l'aide financière fédérale au niveau de 1991. Il y est mentionné que le réseau des représentations devra être ramené à 8 représentations au lieu des 22 qu'il comptait à la fin de 1991. Si tel est le cas, les représentations diplomatiques et consulaires suisses devront se charger, en partie du moins, des tâches de l'ONST dans les villes concernées. Il sera donc indispensable de renforcer la dotation en personnel de certains postes. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) évalue les besoins supplémentaires à dix unités.

### **4 Programme de la législature**

Le projet d'arrêté fédéral a été annoncé dans le programme de législature 1991-1995 (FF 1992 III 1, appendice 2).

### **5 Relation avec le droit européen**

La Communauté européenne (CE) n'a pas édicté de réglementations communautaires dans le domaine de la promotion internationale du tourisme. La CE soutient toutefois la promotion touristique des pays de la Communauté en dehors de l'Europe. L'ONST prend part à cette promotion européenne commune outre-mer en y affectant de modestes moyens.

## 6 Effets sur les conditions économiques générales de la Suisse

Pour notre pays, le tourisme est un facteur économique de premier ordre. La demande touristique engendre indirectement des chiffres d'affaires importants dans plusieurs secteurs économiques. La répartition des recettes du tourisme renforce l'économie des régions. L'aide de l'Etat à la promotion touristique nationale met en valeur un potentiel économique dont profite largement l'ensemble de l'économie. Les conditions économiques générales en sont nettement améliorées. L'industrie touristique, constituée de petites entreprises, ne peut pas assumer par ses propres forces la promotion nationale. Elle a besoin du soutien d'une institution nationale qui l'aide à commercialiser ses produits.

## 7 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération concernant l'encouragement de la promotion touristique nationale repose sur plusieurs articles de la constitution fédérale. Le fait de cultiver la renommée de la Suisse et d'encourager la promotion touristique de notre pays relève de la compétence générale de la Confédération en matière de politique étrangère. En ce qui concerne les représentations de l'ONST à l'étranger, il s'agit de la présence d'une institution fédérale qui concerne les relations extérieures de la Suisse au sens le plus large.

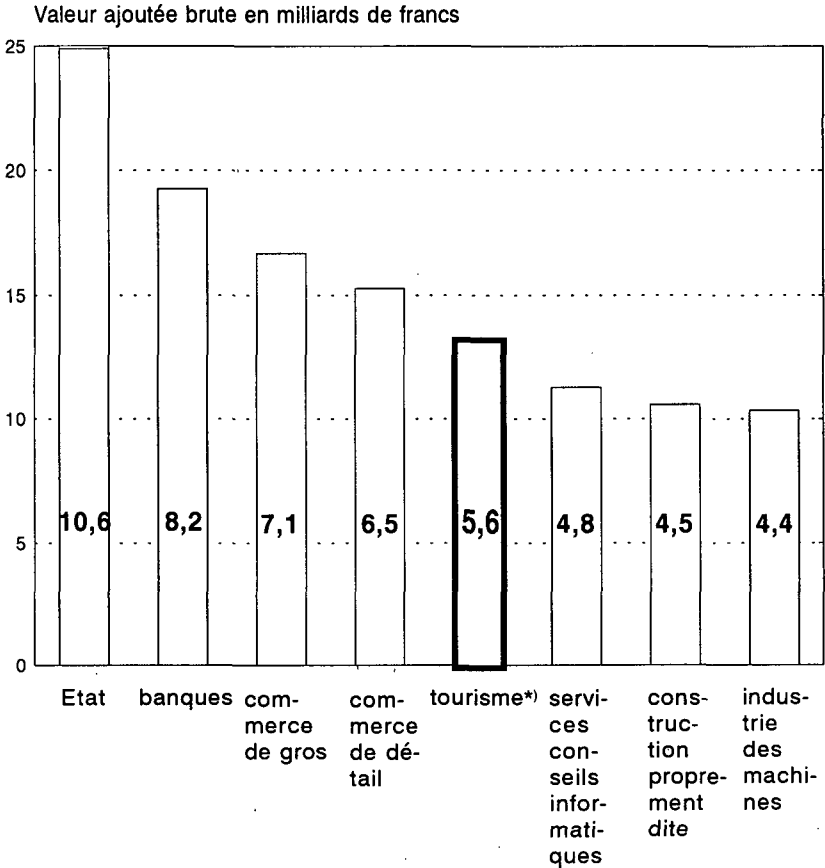
L'encouragement du tourisme par l'intermédiaire de l'ONST se justifie si l'on se réfère à l'article 31<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, lettres b et c de la constitution. Selon cette disposition, la Confédération est habilitée à promouvoir certaines branches économiques et à prendre des mesures appropriées pour protéger les régions du pays dont l'économie est menacée. La majorité des entreprises ou établissements touristiques des arts et métiers ne sont pas en mesure d'entreprendre seuls sur les marchés étrangers la promotion indispensable à leur survie économique. Des régions entières du pays, en particulier les régions de montagne et les contrées périphériques, vivent en grande partie du tourisme, qui représente souvent pour elles la seule solution de rechange à une agriculture en stagnation, puisque le tourisme engendre une valeur ajoutée élevée.

Dans la mesure où l'ONST entreprend de promouvoir les transports publics, en particulier les entreprises des CFF et des PTT, la compétence de la Confédération découle des articles 26 et 36 de la constitution. En effet, la promotion publicitaire fait partie d'une saine gestion.

En matière d'aides financières, le principe de la légalité exige que le principe de l'allocation d'une contribution ait son fondement dans une décision prise sous forme d'arrêté fédéral de portée générale. Le montant de l'aide financière doit toutefois être fixé dans une décision d'octroi de crédit qui n'est pas sujette au référendum (cf. entre autres FF 1983 I 853 s. et 861 s.).

## Le tourisme et les principaux secteurs économiques de la Suisse

(Chiffres dans les colonnes = contribution au PIB en %)



\*) Le tourisme n'est pas une branche économique en soi; la valeur ajoutée qu'il induit apparaît dans de nombreuses autres branches économiques.

Source: Compte de production 1985, OFS.

Etude «Wertschöpfung des Tourismus in der Schweiz», OFIAMT.

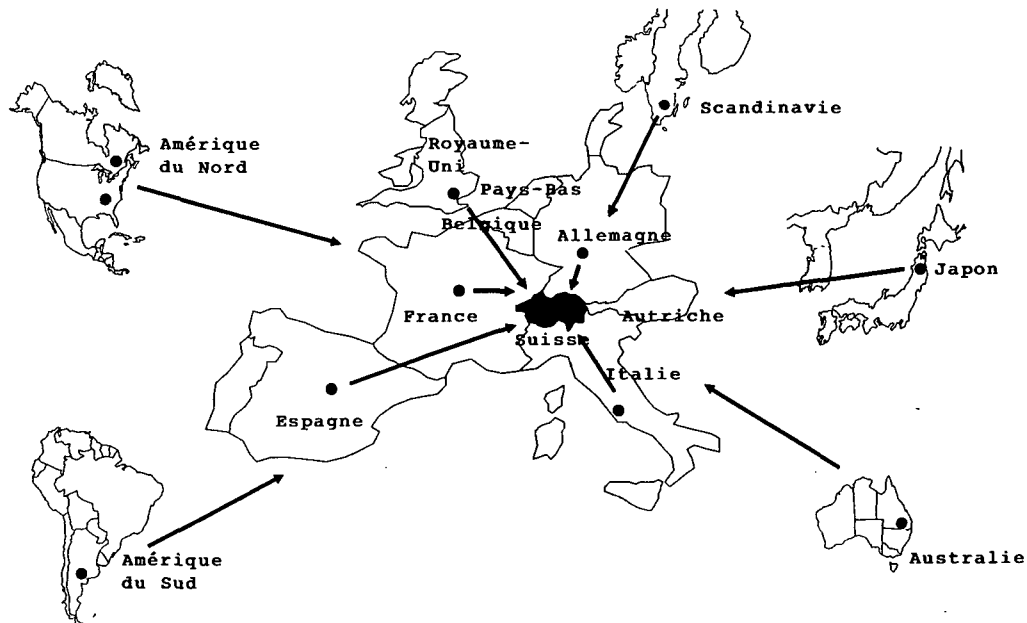
**Aides publiques à la promotion touristique nationale en comparaison internationale 1991**

(Estimation)

Pays	En millions de francs	Part au budget (en pour-cent)
France .....	92	92
Espagne .....	90	100
Italie .....	80	100
Grande-Bretagne .....	75	65
Autriche .....	56	100
RFA .....	50	86
Suisse .....	31	69

## Marchés touristiques et représentations à l'étranger de l'Office national suisse du tourisme

**Représentations:** Amsterdam, Bruxelles, Buenos Aires, Chicago, Düsseldorf, Francfort, Hambourg, Londres, Los Angeles, Madrid, Milan, Munich, New York, Paris, Rome, San Francisco, Stockholm, Stuttgart, Sydney, Tokyo, Toronto, Vienne



Etat: Fin 1991



## Le financement de l'ONST

Rubrique	En milliers de francs				Budget
	Compte				
	1988	1989	1990	1991	
<b>Dépenses</b>					
Personnel .....	18 880	19 935	19 543	22 493	24 086
Fonctionnement .....	6 720	9 604	7 708	8 069	8 560
Publicité nationale/marketing .....	14 635	14 203	13 256	14 369	13 002
Autres dépenses .....	2 445	1 778	262	223	236
<b>Recettes</b>					
Confédération .....	27 000	27 000	27 000	31 000	31 000
Cotisations des membres ..	6 230	4 735	4 115	4 074	4 353
Recettes commerciales ..	9 019	10 636	7 764	8 110	7 736
Autres recettes .....	431	3 149	1 890	1 970	2 795
<b>Total .....</b>	<b>42 680</b>	<b>45 520</b>	<b>40 769</b>	<b>45 154</b>	<b>45 884</b>

## Projet de redimensionnement de l'ONST

Structure	1991	1994
<i>Réduction de l'effectif du personnel</i>		
- Siège principal .....	67	52
- Représentations .....	158	102
<b>Total</b> .....	<b>225</b>	<b>154</b>
<i>Redimensionnement du réseau des agences</i>		
Représentations*) .....	22	8
<p>*) Les représentations de Buenos Aires et de Sydney ont été fermées au cours du premier semestre de 1992. Les représentations suivantes devront également être fermées: Amsterdam, Chicago, Düsseldorf, Hambourg, Los Angeles, Madrid, Munich, Rome, San Francisco, Stockholm, Stuttgart, Toronto.</p> <p>Représentations maintenues: Bruxelles, Francfort, Londres, Milan, New York, Paris, Tokyo, Vienne.</p>		

**Budget de l'ONST pour les années 1992 à 1994**

Rubrique	En milliers de francs		
	1992	1993	1994
<b>Dépenses<sup>1)</sup></b>			
– Personnel <sup>2)</sup> et fonctionnement . . . . .	32 882	29 860	29 000
– Publicité nationale . . . . .	13 002	13 520	14 680
<b>Recettes</b>			
<i>Confédération</i> . . . . .	31 000	31 000	31 000
– Cotisations des membres . . . . .	4 353	4 100	4 130
– Recettes commerciales . . . . .	9 331	8 280	8 550
– Utilisation des réserves . . . . .	1 200	—	—
<b>Budget total</b> . . . . .	<b>45 884</b>	<b>43 380</b>	<b>43 680</b>

<sup>1)</sup> Sans les coûts occasionnés par le redimensionnement.  
<sup>2)</sup> Etat du personnel à la fin de:  
1991 225 collaborateurs  
1992 204 collaborateurs  
1993 173 collaborateurs  
1994 154 collaborateurs

35444

# Arrêté fédéral sur l'Office national suisse du tourisme

*Projet*

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 19 août 1992<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

### I

L'arrêté fédéral du 21 décembre 1955<sup>2)</sup> sur l'Office national suisse du tourisme est modifié comme il suit:

#### *Art. 6*

La Confédération octroie à l'Office national suisse du tourisme une aide financière annuelle pour la période de 1993 à 1994. L'Assemblée fédérale fixe le montant maximum de la contribution par arrêté fédéral simple.

### II

<sup>1)</sup> Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

<sup>2)</sup> Il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993 et a effet jusqu'au 31 décembre 1994.

34444

<sup>1)</sup> FF 1992 V 1122

<sup>2)</sup> RS 935.21

# Arrêté fédéral allouant une contribution financière à l'Office national suisse du tourisme

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution;

vu l'article 6 de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1955<sup>1)</sup> sur l'Office national suisse du tourisme;

vu le message du Conseil fédéral du 19 août 1992<sup>2)</sup>,

*arrête:*

## **Article premier**

Un montant maximum de 62 millions de francs est alloué à l'Office national suisse du tourisme à titre d'aide financière pour la période de 1993 à 1994.

## **Art. 2**

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.

35444

<sup>1)</sup> RS 935.21; RO ...

<sup>2)</sup> FF 1992 V 1122

## **Message concernant une modification de l'arrêté fédéral sur l'Office national suisse du tourisme du 19 août 1992**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.062
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.10.1992
Date	
Data	
Seite	1122-1142
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 120

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.