

04.019

**Message
concernant l'aide financière
allouée à Suisse Tourisme de 2005 à 2009**

du 12 mars 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le projet d'arrêté fédéral concernant l'aide financière allouée à Suisse Tourisme de 2005 à 2009 et le message qui s'y rapporte, en vous proposant de les approuver.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

12 mars 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Selon l'art. 6 de la loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant l'Office national suisse du tourisme (état: 1^{er} juillet 1995), la Confédération alloue à Suisse Tourisme des aides financières annuelles dans les limites des crédits autorisés. L'Assemblée fédérale fixe, tous les cinq ans, le cadre financier par arrêté fédéral simple.

Les moyens financiers prévus pour la période de 2000 à 2004 seront épuisés au 31 décembre 2004. C'est pourquoi le Conseil Fédéral propose un projet d'arrêté fédéral allouant une aide financière à Suisse Tourisme pour les années 2005 à 2009, dont le plafond de dépenses est fixé à 200 millions de francs.

Il n'est pas possible de donner suite à la requête de Suisse Tourisme demandant une augmentation plus importante de l'enveloppe budgétaire. En raison de sa situation budgétaire difficile, la Confédération est aussi contrainte de faire des sacrifices financiers aux dépens des organismes qu'elle soutient. Le financement proposé devrait permettre à Suisse Tourisme de remplir son mandat légal durant les cinq années à venir, en affectant prioritairement les moyens limités dont elle dispose au développement des marchés émergents et à la commercialisation de produits concurrentiels à l'échelle internationale.

Avec cette stratégie, Suisse Tourisme sera en mesure de contribuer de manière substantielle au redressement – nécessaire et urgent – du secteur du tourisme en Suisse. La création d'une demande supplémentaire devrait améliorer le taux d'occupation des infrastructures touristiques suisses et renforcer ainsi la rentabilité des entreprises et des branches dépendant du tourisme.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Contexte**

Suisse Tourisme est une corporation de droit public ayant son siège à Zurich. Selon l'art. 1, ch. 1, de la loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant l'Office national suisse du tourisme, elle a pour mandat d'encourager la demande en faveur des destinations de voyages et de vacances en Suisse (RS 935.21, état le 1^{er} juillet 1995). Les tâches qui, selon ce mandat, incombent à Suisse Tourisme sont énumérées exhaustivement à l'art. 1, al. 2, de la loi en vigueur. Suisse Tourisme doit assurer la promotion touristique nationale et coordonner l'accès au marché pour les entreprises de notre économie qui sont liées au tourisme.

Suisse Tourisme ne s'occupe pas du marketing des produits des entreprises. Son activité porte exclusivement sur la promotion touristique nationale interentreprises, interbranches et interrégionale. Dans le cadre de la coordination de la présence sur le marché, Suisse Tourisme est nécessairement tributaire de la collaboration avec les acteurs du tourisme. Elle constitue la plate-forme nationale de coopération de l'industrie touristique.

Suisse Tourisme est financée par la Confédération et l'économie. Les prestations de services directement imputables doivent être payées par les bénéficiaires. En outre, le législateur attend des milieux directement intéressés qu'ils soient membres des organes de Suisse Tourisme et qu'ils lui versent une cotisation.

Selon l'art. 6 de la loi en vigueur, l'Assemblée fédérale fixe tous les cinq ans le cadre financier par arrêté fédéral simple, non sujet au référendum. Cette disposition légale oblige la Confédération à soutenir financièrement Suisse Tourisme dans la mesure de ses possibilités financières. La période de financement de cinq ans choisie par le législateur doit permettre une planification prévoyante et garantir la continuité de la promotion touristique suisse.

L'arrêté fédéral du 7 décembre 1999 concernant l'aide financière à Suisse Tourisme de 2000 à 2004 (FF 1999 5033) vient à échéance à la fin de l'année. Raison pour laquelle le Conseil fédéral présente *un arrêté fédéral, qui fixe un plafond de dépenses pour la période allant de 2005 à 2009.*

1.2 **Politique du tourisme de la Confédération**

C'est essentiellement à l'industrie touristique elle-même, c'est-à-dire aux petites entreprises artisanales qui la constituent, de s'adapter aux nouvelles conditions de concurrence et aux changements structurels qui se produisent sur des marchés touristiques aujourd'hui âprement disputés. Elle doit attirer les visiteurs potentiels en leur proposant des offres séduisantes, de haute qualité et à des prix intéressants. La Confédération ne peut y contribuer qu'en assurant un cadre favorable au tourisme.

L'un des buts de la nouvelle politique du tourisme de la Confédération est de contribuer au nécessaire assainissement des structures, parfois obsolètes, du secteur touristique suisse. Il s'agit, en premier lieu, de mettre en œuvre des mesures propres à

rendre l'offre de prestations touristiques plus compétitive en faisant en sorte qu'elle réponde plus aux attentes de la clientèle. Du côté de la demande, la Suisse touristique doit regagner les parts de marché qu'elle a perdues en se présentant, sur le marché, d'une manière aussi unie que possible. À cette fin, les instruments de la politique du tourisme ont été rendus plus efficaces.

Par le message du 20 septembre 2002 relatif à l'amélioration de la structure et de la qualité de l'offre dans le domaine du tourisme suisse, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un programme Tourisme pour les années 2003 à 2007, qui vise à remédier à d'importantes faiblesses de l'offre (FF 2002 6655). Il a justifié ce programme par la nécessité d'adapter l'offre touristique aux exigences des marchés internationaux. La nouvelle loi fédérale du 5 juin 2003 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme favorise le développement de nouveaux produits de haute qualité et attrayants au niveau des prix, propres à gagner des visiteurs supplémentaires (RS 935.22). Quant à la nouvelle loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, elle fournit une contribution à l'indispensable renouvellement de cette branche motrice du tourisme (RS 935.12).

Entièrement réorganisée dans les années 90, Suisse Tourisme doit veiller à positionner une offre rendue concurrentielle sur le plan international par des mesures de promotion ciblées sur les marchés. Elle doit en outre contribuer à la professionnalisation du tourisme en coordonnant la présence de l'économie touristique sur le marché afin de surmonter les handicaps structurels des petites entreprises et d'obtenir des avantages concurrentiels.

Tant le programme Tourisme 2003–2007 que le soutien à la promotion touristique nationale doivent contribuer à accélérer la mutation structurelle du secteur. Les instruments aujourd'hui en vigueur côté offre permettent de moderniser des structures dépassées et de rajeunir l'offre dans un esprit d'innovation. Les entreprises qui ne sont plus viables à long terme sont appelées à disparaître du marché. Suisse Tourisme doit soutenir ces efforts et *investir le peu de moyens destinés à la publicité là où des structures compétitives permettent une croissance constante et durable.*

La promotion touristique nationale doit donc accompagner le processus de modernisation en cours dans le tourisme suisse en canalisant la demande intérieure et extérieure au moyen d'une stratégie de marketing habile et originale appliquée aux destinations de voyages, aux offres et aux produits qui sont compétitifs.

1.3 Requête d'aide financière présentée par Suisse Tourisme

La direction et le comité de Suisse Tourisme ont présenté, le 15 décembre 2003, une requête d'aide financière de 277 millions de francs pour les années 2005 à 2009. Suisse Tourisme demande que le crédit de 44 millions de francs alloué pour exécuter le mandat de la Confédération en 2004 reste inscrit au budget durant les cinq prochaines années. Ce montant se compose de la contribution annuelle ordinaire de 41 millions de francs et d'une part de la contribution extraordinaire qui a été allouée en 2001 à Suisse Tourisme (ACF du 21 novembre 2001, conséquences de la crise de Swissair pour la place touristique suisse).

Suisse Tourisme escompte une augmentation des prestations de la Confédération de l'ordre de 10 millions de francs, ce qui permettrait de compenser le renchérissement.

Elle propose en outre qu'il lui soit alloué, pour ses tâches supplémentaires, 9,4 millions de francs de plus par an, soit au total 47 millions. Le maintien de la contribution fédérale et l'augmentation souhaitée impliqueraient une enveloppe budgétaire de 277 millions de francs (tableau 1).

Tableau 1

Requête d'aide financière présentée par Suisse Tourisme

	en millions de francs
Maintien des services assurés jusqu'ici:	
Budget 2004:	44,0
Extrapolation pour la période 2005–2009:	220,0
Adaptation au renchérissement:	15,0
Accroissement de la productivité (1 million de francs par an):	–5,0
Total pour le maintien du statu quo:	230,0
Tâches supplémentaires:	
Présence renforcée sur les marchés émergents (Chine, Asie du Sud-Est, Russie):	17,0
Campagne de marque dans les pays voisins (D, F, I):	13,5
Diffusion de l'initiative en faveur de l'hospitalité «Enjoy Switzerland»:	3,0
Campagne principale Villes:	4,5
Maintien et développement de la statistique du tourisme:	4,0
Promotion de produits touristiques ruraux et proches de la nature:	5,0
Total pour les tâches supplémentaires:	47,0
Demande de Suisse Tourisme:	277,0
Source: Suisse Tourisme	

Suisse Tourisme motive sa demande d'aide financière par le fait que la Suisse est encore loin d'avoir épuisé son potentiel de croissance dans le domaine touristique. Dans le marketing de destination, des investissements supplémentaires sont nécessaires pour *prospector de nouveaux marchés et consolider les positions acquises sur les marchés traditionnels*.

Suisse Tourisme souligne aussi qu'il devient toujours plus onéreux pour les pays de tourisme d'assurer leur présence sur le marché. Elle rappelle que la concurrence étrangère a énormément investi dans la promotion touristique ces dernières années. Elle relève également que l'effondrement de SAir Group lui a fait perdre un partenaire qui investissait des fonds importants dans la promotion touristique de la Suisse. La société «Swiss Airlines» ne peut pas combler ce manque, surtout après réduction de son réseau.

Suisse Tourisme justifie l'augmentation souhaitée en évoquant notamment la nécessité d'investissements supplémentaires sur les marchés émergents de la Chine, de la

Russie et de l'Asie du Sud-Est. Mais elle souhaite aussi renforcer les campagnes publicitaires sur les marchés traditionnels proches de la Suisse. Elle se propose en outre d'être encore plus active pour positionner les villes suisses sur les marchés touristiques. Enfin, elle veut rendre plus efficace la publicité en faveur de nos zones rurales et de nos micro-régions, encore très peu connues, tant en Suisse qu'à l'étranger.

1.4 Evaluation sous l'angle de la politique du tourisme de la Confédération

1.4.1 Situation économique du tourisme

La Suisse est de moins en moins une destination de longues vacances. En revanche, le tourisme journalier et les voyages de courte durée s'y développent grâce à l'accessibilité de ses destinations touristiques. Cette double tendance se reflète dans les statistiques. L'an passé, le tourisme journalier a connu une forte croissance du fait des bonnes conditions météorologiques, en été comme en hiver, tandis que le tourisme de séjour était en recul.

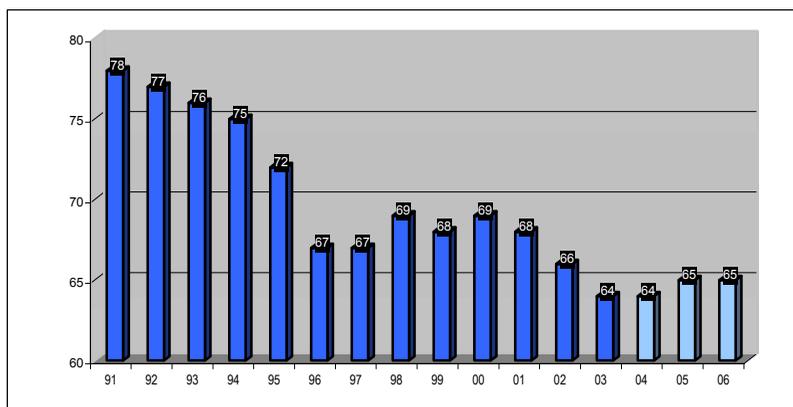
La Suisse touristique ne cesse de perdre du terrain dans le tourisme international, lequel représente environ la moitié du chiffre d'affaires touristique. Industrie motrice du tourisme suisse, le secteur de l'hébergement, dépendant des exportations, ne s'est jamais remis de la forte récession des années 90. Les mauvais résultats de l'industrie de l'hébergement ont provoqué, ces dernières années, une baisse des chiffres d'affaires touristiques.

La faible reprise qui s'est produite entre 1998 et l'automne 2001 a fait long feu. En 2003, les chiffres des nuitées ont atteint *leur niveau le plus bas de l'après-guerre*, fait préoccupant pour la Suisse et son tourisme. Si l'on en croit les prévisions, à court et moyen termes, de l'institut d'analyses économiques bâlois BAK et du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), on peut espérer une reprise de la demande touristique à partir de 2005 (tableau 2).

Les raisons de la crise du tourisme suisse ne sont pas exclusivement endogènes. Le développement explosif du tourisme international s'est sensiblement ralenti au cours des cinq dernières années, du fait d'une série extraordinaire d'événements imprévisibles, avec notamment la destruction des tours jumelles à New York, le 11 septembre 2001, la 2^e guerre du Golfe et l'épidémie de SRAS. En 2002, le tourisme international a connu pour la première fois un recul d'environ un pour cent. La Suisse, qui est l'un des pays de tourisme les plus étroitement imbriqués dans les réseaux intercontinentaux, a particulièrement souffert de ces baisses de la demande internationale dues à des causes exogènes.

Nuitées dans l'hôtellerie et la parahôtellerie, en millions de francs

2004–2006: estimations



Source: seco 2004

Le fait que les appareils de SAir Group aient été cloués au sol, à la fin de l'automne 2001, peut être considéré comme un coup dur pour le tourisme international de la Suisse. La marque forte de cette société était un atout touristique. En des temps meilleurs, SAir Group a donné davantage de fonds que Suisse Tourisme pour la promotion du tourisme suisse. Dans les années 80 déjà, cette compagnie d'aviation avait un budget affecté au tourisme qui dépassait 50 millions de francs. La déconfiture du groupe n'a pas signifié seulement la perte d'une part importante des liaisons aériennes directes, mais également l'effondrement des *structures de promotion communes* que Suisse Tourisme entretenait avec la compagnie d'aviation nationale.

Outre la mauvaise conjoncture touchant les principaux marchés acheteurs du tourisme suisse, le *passage à l'euro* a encore contribué au recul de la demande internationale d'offres touristiques suisses. Pour les visiteurs venant de la zone euro, la Suisse est désormais un pays tiers où voyager ne va pas sans frais de change. Les craintes initiales quant aux effets d'un euro faible se sont toutefois avérées injustifiées.

1.4.2 Potentiel de croissance

Les difficultés économiques ont accéléré la mutation structurelle du tourisme suisse. Depuis la récession des années 1990, bien des entreprises touristiques ont dû mettre la clef sous le paillason parce qu'elles ne répondaient plus aux attentes des touristes d'aujourd'hui. *L'offre touristique suisse s'est élaguée, mais elle a gagné en attrait.* Le secteur de l'hébergement a vu naître de nouveaux établissements compétitifs offrant un confort et un service du plus haut niveau. La Suisse possède plus d'hôtels 4 et 5 étoiles que les pays européens concurrents. Dans le domaine des infrastructu-

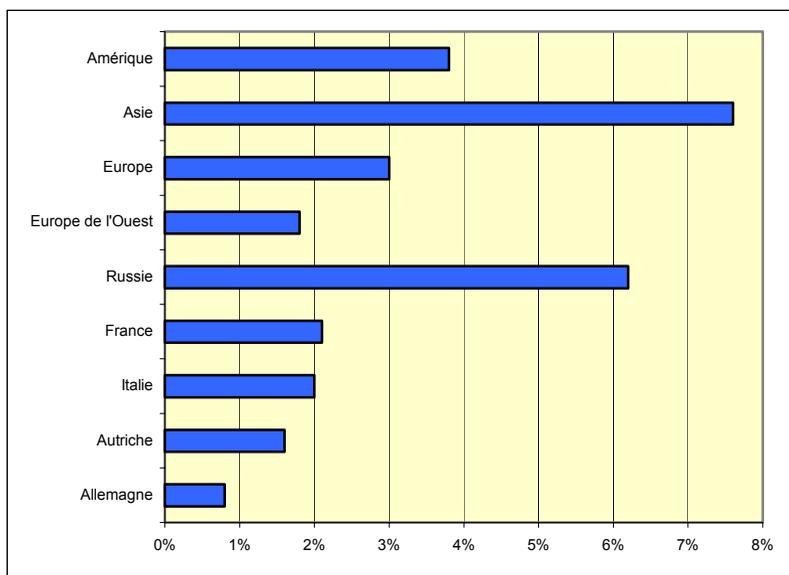
res touristiques, comme les remontées mécaniques, les bains, les centres de congrès et les centres culturels, de nouveaux établissements ont vu le jour en maints endroits.

La Suisse conserve un potentiel de développement touristique important. L'Organisation mondiale du tourisme (OMT), notamment, entrevoit pour elle des perspectives de croissance favorables sur les marchés émergents lointains. Le tourisme suisse, en effet, n'a pas encore exploité pleinement les possibilités qu'offre la mondialisation de se créer de nouveaux débouchés sur les marchés en pleine croissance. Les trois quarts de la demande proviennent encore des marchés suisse et allemand, deux marchés en faible croissance (tableau 3).

Tableau 3

Arrivées internationales en Suisse

Prévision de la croissance annuelle moyenne en %, entre 2000 et 2010



Source: OMT 2000

La Suisse possède des atouts uniques, dont l'ensemble de son économie devrait pouvoir tirer profit. Elle est placée au cœur de l'Europe et elle est facilement accessible par les moyens de transport publics et privés. Les transports publics, avec des produits tels que «l'Express des Glaciers», constituent un réseau unique au monde. Dans plusieurs segments de marché (bien-être, villes, culture, sites naturels), les perspectives de développement du tourisme suisse sont supérieures à la moyenne.

Toutefois, compte tenu du niveau élevé des coûts et des prix en Suisse, la *compétitivité des prix est insuffisante* et freine la demande. La Suisse dispose d'atouts touristiques répondant aux attentes des visiteurs à fort pouvoir d'achat, relativement peu

sensibles au facteur prix. La forte demande intérieure est, elle aussi, un atout sur lequel elle peut encore compter. Cependant, pour ces segments de clientèle critiques, il est indispensable de remédier aux *lacunes sectorielles de nature endogène* dont souffrent notamment certaines offres peu conformes à la demande et de qualité insuffisante.

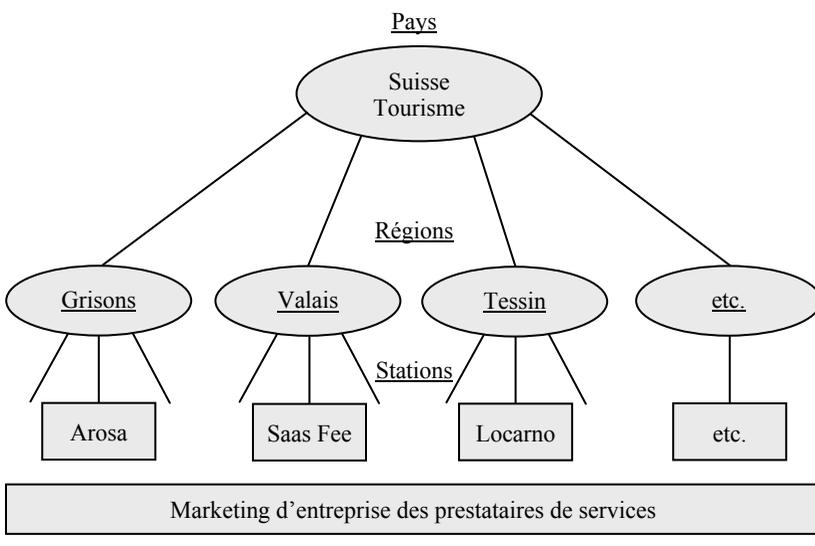
Un coup d'œil sur la carte nationale de la Suisse suffit à constater que notre pays compte encore des régions, notamment de petites villes et des zones rurales, dotées d'un potentiel de développement touristique.

1.4.3 Importance stratégique du marketing de destination

L'une des caractéristiques du secteur du tourisme est que le marketing d'entreprise des prestataires de services ne suffit pas. Pour attirer les visiteurs, il doit être complété par un *marketing de destination*. Le visiteur cherche d'abord une destination, puis il choisit parmi les offres qu'on lui propose. Le but du voyage – la destination – est l'attraction touristique, que le visiteur perçoit comme un tout.

Tableau 4

Répartition des tâches en matière de marketing de destination



Source: seco 2004

Le marketing de destination, en Suisse, est l'affaire *des offices du tourisme ou des organisations touristiques*, qui, tout comme les organisateurs de voyages, composent des offres touristiques formant en quelque sorte des «paquets de prestations». Dans ce domaine, la répartition des tâches est bien rodée entre les offices du tourisme

locaux et régionaux et l'organisation nationale qu'est Suisse Tourisme. Ainsi, par exemple, l'Office du tourisme du Canton de Vaud coordonne les centres touristiques du Lac Léman et des Alpes vaudoises. Quant à Suisse Tourisme, elle s'occupe de la promotion touristique de l'ensemble de la Suisse (tableau 4).

Avec un secteur de l'hébergement disposant d'environ un million de lits, la Suisse reste un *pays de tourisme important*. Mais elle ne saurait se passer d'une promotion continue et efficace si elle entend conserver sa place et accroître encore la part importante qu'elle prend au marché international. Suisse Tourisme possède à cet égard un atout en ce que la Suisse a été un pays pionnier dans le domaine touristique et que, malgré les parts de marché qu'elle a perdues, elle garde sa renommée au niveau international et jouit encore d'une bonne réputation sur le plan touristique.

Au fur et à mesure de l'*internationalisation* du tourisme, les organisations nationales vouées au tourisme ont pris de l'importance. L'extension considérable du marché touristique a fait s'accroître le nombre des destinations, ce qui contraint les prestataires de services à unir leurs forces, d'où la nécessité d'une coopération verticale au niveau national. Cette coopération procure à l'industrie du tourisme, secteur morcelé, essentiellement composé de petites entreprises, la puissance dont elle a besoin pour pouvoir s'affirmer face à la concurrence mondiale.

Il existe ainsi, dans tous les pays, des organisations nationales de tourisme subventionnées par l'Etat. Une comparaison de la concurrence entre les principaux pays touristiques européens montre que la contribution de la Confédération à Suisse Tourisme se situe dans la *moyenne du point de vue financier*. Les petits pays touristiques ont besoin de budgets aussi importants que les grands s'ils veulent parvenir à une promotion efficace sur un marché mondial âprement disputé (tableau 5).

Tableau 5

Financement public d'une série d'organisations touristiques d'Europe de l'Ouest, 2002

	en millions d'euros	en % des recettes touristiques internationales
Espagne	85,9	0,24
Royaume-Uni	78,5	0,41
Irlande	54,3	1,66
Autriche	32,1	0,27
Suisse	28,3	0,35
Allemagne	22,5	0,11

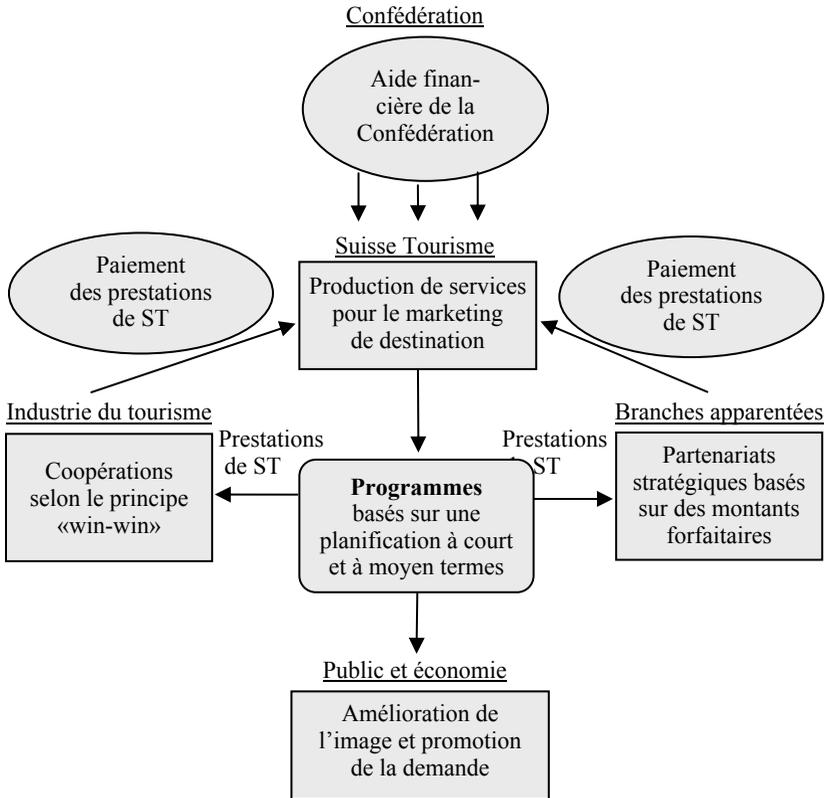
Source: ETC, Bruxelles 2003, Contrôle fédéral des finances

1.4.4 Partenariat de l'Etat et de l'économie

La Confédération assure le financement de base de Suisse Tourisme. Elle veille à ce que cette organisation puisse accomplir, dans le domaine du marketing de destination, les tâches qui lui sont assignées par la loi. Grâce aux moyens financiers mis à sa disposition par la Confédération, elle est à même de proposer des coopérations aux entreprises des secteurs dépendant du tourisme. En l'occurrence, on procède selon des principes de l'économie industrielle. Une coopération ne s'établit généralement que lorsque chaque partenaire y trouve son compte. Une part des services fournis par Suisse Tourisme est à la charge des partenaires intéressés, qui renforcent l'efficacité publicitaire de Suisse Tourisme par l'apport de leurs propres investissements.

Suisse Tourisme offre de nombreuses possibilités de coopération. Les planifications à moyen et à court termes sont présentées lors de la Journée suisse des vacances, qui a lieu chaque année, puis traitées spécifiquement, avec les partenaires, au sein de groupes de travail.

Suisse Tourisme, plate-forme de coopération



Source: seco 2004

Dans la pratique, différentes formes de coopération se sont imposées (tableau 6). *L'industrie touristique* – soit l'économie dépendant dans une large mesure du tourisme, c'est-à-dire notamment les hôtels, les restaurants ou les remontées mécaniques – participe, en fonction de son intérêt, aux activités concrètes qu'elle finance. Le volume des prestations des partenaires figurant sous la rubrique «recettes de marketing» dépend beaucoup de l'aide financière de la Confédération. Actuellement, les prestations de l'industrie du tourisme représentent environ 30 % des recettes de Suisse Tourisme.

Pour créer des synergies supplémentaires efficaces sur le plan publicitaire et des marges financières, Suisse Tourisme a conclu ces dernières années des partenariats stratégiques avec des entreprises de *branches apparentées*, notamment des télécommunications, du commerce de détail ou de l'industrie horlogère. Les partenaires stratégiques versent des contributions forfaitaires. Ils bénéficient du transfert des

marques et peuvent, en cas d'intérêt, participer sans frais aux activités de marketing. Le nombre des partenaires stratégiques possibles est limité, Suisse Tourisme ne prenant en considération qu'un seul partenaire par branche. Il existe actuellement dix partenariats stratégiques, dont la contribution aux recettes de Suisse Tourisme est de l'ordre de 10 %.

1.4.5 Buts de la politique du tourisme de la Confédération

Le soutien financier de Suisse Tourisme est la mesure la plus importante de la politique du tourisme de la Confédération. La promotion de la demande touristique doit conduire à un taux d'occupation plus élevé de l'appareil de production suisse et créer ainsi des emplois et des revenus supplémentaires pour les secteurs dépendant particulièrement du tourisme comme pour la Suisse dans son ensemble.

Dans la loi fédérale en vigueur, l'article concernant les buts indique que Suisse Tourisme doit attirer aussi bien des visiteurs indigènes que des visiteurs étrangers. Aux termes du projet, *l'essentiel des activités doit être axé sur la prospection des marchés étrangers*. Les dépenses des visiteurs étrangers ont un caractère d'exportation et constituent un important multiplicateur, vu le niveau de développement élevé de la Suisse.

Dans le cadre de la répartition des tâches entre les offices du tourisme locaux et régionaux, Suisse Tourisme doit s'occuper en priorité du *développement des marchés émergents lointains*, raison pour laquelle un accord bilatéral avec la République populaire de Chine est en préparation.

Dans les prochaines années, Suisse Tourisme devra encourager de manière ciblée *l'adaptation des structures du tourisme suisse aux besoins du marché mondial*. Elle doit jouer un rôle de conseil dans le développement de produits commercialisables. Dans l'engagement de ses propres canaux de distribution, Suisse Tourisme doit viser des rapports prix-prestation attrayants pour ses offres. Leader dans le domaine des systèmes d'information et de réservation électroniques, elle peut amener les partenaires à mettre au point des prestations plus productives et les inciter à pratiquer une politique des prix plus souple.

1.4.6 Evaluation par le Contrôle fédéral des finances

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé, au premier semestre de 2003, à une évaluation approfondie de l'efficacité de l'activité de Suisse Tourisme. Il qualifie Suisse Tourisme d'organisation efficace tournée vers l'avenir. Constatant que les partenaires de l'économie, dans leur grande majorité, jugent l'engagement de Suisse Tourisme «impressionnant, réfléchi, professionnel et cohérent», il en conclut que l'économie dépendante du tourisme est satisfaite des prestations de l'organisation.

Le CDF fait observer que Suisse Tourisme offre un très large éventail de produits, de campagnes et de manifestations, qu'elle est par conséquent à même de conclure des coopérations avec une grande partie de l'économie dépendante du tourisme et que, de ce fait, un avantage publicitaire substantiel peut en être retiré. La *bonne collaboration avec les autres organisations soutenues par la Confédération et s'occupant de la présence de la Suisse à l'étranger* est tout particulièrement appréc-

ciée. Dans l'accomplissement des tâches, le CDF ne constate aucune interférence avec ces organisations. Il juge assez faible le potentiel d'économie que représenterait un renforcement de la coordination de ces institutions, dont les buts légaux ne se recouvrent pas intégralement.

Le CDF accorde une attention particulière à la transparence de la comptabilité, au *contrôle de gestion* et à l'*évaluation du succès promotionnel*. Il estime que ces domaines peuvent encore faire l'objet d'améliorations. Vu l'importance de la contribution financière de la Confédération, le rapport sur les activités doit être développé davantage et rendu plus transparent. À l'attention du seco, le CDF recommande d'approfondir le contrôle des résultats et de vérifier, dans le cadre d'une étude, quels sont les facteurs qui déterminent l'offre et la demande dans le secteur du tourisme.

Suisse Tourisme et le seco sont disposés à mettre en application aussi rapidement que possible les mesures proposées par le CDF. Un *système d'objectifs axé sur le résultat* a déjà été introduit; il quantifie les objectifs fixés et les résultats obtenus dans le domaine du marketing de destination, dans quatre activités essentielles. Les résultats de 2003 sont disponibles et les objectifs pour 2004 ont été définis. Lors du contrôle de l'efficacité, il s'agit de garder à l'esprit que Suisse Tourisme ne peut pas vendre elle-même de produits. Son activité concerne essentiellement la diffusion de l'information, la communication et la promotion des ventes.

Les indicateurs représentés dans le tableau 7 recensent les effets dans quatre secteurs d'activité. C'est ainsi que Suisse Tourisme conclut par l'intermédiaire de ses représentants à l'étranger, des contrats ciblés avec des voyagistes, lesquels s'engagent à amener un certain nombre de visiteurs en Suisse. Les nuitées et les chiffres d'affaires ainsi générés sont démontrables. Quant aux contacts avec les médias, le lectorat, l'audience et le public atteints sont comptabilisés. Et pour ce qui est des contacts avec la clientèle potentielle, le relevé porte sur le nombre des appels téléphoniques effectués par les centres d'appel de Suisse Tourisme à la suite de campagnes publicitaires.

Le Secrétariat d'Etat à l'économie commandera dès cette année l'étude sur les conditions-cadre macroéconomiques de la promotion touristique. Dans le cadre de son devoir de surveillance, il veillera à ce que les recommandations du CDF puissent être appliquées dans tous les domaines.

Système d'objectifs axé sur les résultats

Domaines mesurés / Indicateurs	Résultats 2003	Objectifs 2004
Contrats de management avec des opérateurs touristiques		
– Nuitées générées	2 984 125	3 425 100
– Transactions	653 078 000	750 413 000
Présence sur l'internet		
– Nombre de visiteurs	8 789 000	10 250 000
– Pages imprimées	62 600 000	73 001 000
Relations avec les médias		
– Contacts avec les médias	4 867 707 000	4 164 700 000
– Articles de presse	5 226	5 445
– Voyages de presse	994	1 026
Campagnes publicitaires		
– Brochures distribuées	6 464 470	10 604 000
– Contacts avec clients potentiels	801 924	939 135
Total communication commerciale de Suisse Tourisme		
Source: seco 2004		

1.4.7 Considérations des autorités de surveillance

Il y a cinq ans, Suisse Tourisme s'était fixé pour objectif de reconquérir la part des nuitées qui avait été perdue. En raison d'événements imprévus, de conditions-cadre difficiles et de faiblesses endogènes, il s'en faut de beaucoup que cet objectif ait été atteint. Il convient à cet égard d'observer que Suisse Tourisme ne peut ni ne doit atteindre seule cet objectif. Le marketing de destination est une tâche qui incombe à tous les prestataires du tourisme suisse.

Suisse Tourisme devrait s'attacher à *attirer des hôtes supplémentaires en provenance de nouveaux marchés*. Elle doit aussi soutenir l'économie dépendant du tourisme dans le développement et *la commercialisation d'offres novatrices et attrayantes du point de vue du prix*. Dans ces domaines prioritaires, il convient de réexaminer périodiquement le travail de Suisse Tourisme sous l'angle de la proximité avec le marché et de la gestion par objectifs.

Suisse Tourisme a accompli les tâches prévues par la loi en dépit d'un développement touristique insatisfaisant. Elle a souligné, par de remarquables campagnes publicitaires sur les marchés les plus importants, le caractère unique de la Suisse en tant que pays de tourisme. Elle a travaillé intensivement au développement des marchés émergents et renforcé les positions abandonnées par la compagnie aérienne

nationale. En Amérique du Nord, une nouvelle organisation de vente a été mise en place. Au Japon, en Corée, à Hong Kong, en Russie, dans les pays du Golfe, ainsi qu'en Italie et en France, des ressources supplémentaires en personnel ont été engagées. Suisse Tourisme a en outre diffusé de nouvelles lignes de produits, notamment les paysages naturels. La présence de Suisse Tourisme sur l'internet est qualifiée de remarquable par ses clients.

Du point de vue des autorités de surveillance, il faut *intensifier les campagnes publicitaires* durant la prochaine période de financement. Il est nécessaire de concentrer encore plus les forces sur les tâches essentielles. L'utilisation des technologies de l'information peut encore accroître la productivité de Suisse Tourisme et permettre des économies.

2 Partie spéciale

2.1 Rétrospective sur la période financière de 2000 à 2004

Recettes

Les recettes les plus importantes sont les contributions de la Confédération. Pour les années allant de 2000 à 2004, le Parlement a alloué à Suisse Tourisme des moyens financiers de l'ordre de 190 millions de francs. Cela représente 22 millions de plus que pour la période de 1995 à 1999. Fin 2001, dans le cadre des *mesures d'urgence liées à la débâcle de la compagnie aérienne nationale Swissair*, le Parlement a octroyé *10 millions de francs supplémentaires*, de sorte que ce sont au total 200 millions de francs qui ont été mis à disposition de l'organisation durant la période de financement écoulee. En raison du blocage des crédits, cette somme a toutefois été réduite d'environ un million de francs.

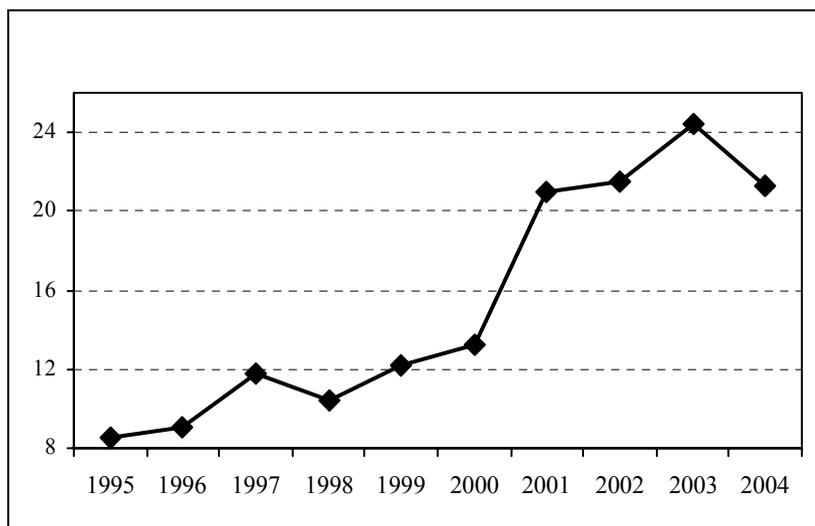
L'octroi de ces moyens a permis à Suisse Tourisme de remplir son mandat légal et de mobiliser en outre des fonds de tiers. Ces recettes désignées comme revenus du marketing sont les versements des régions, des organisations de la branche ou des entreprises pour des programmes et des coopérations en matière de marketing, des foires, des présentations et des ateliers de travail organisés en Suisse et à l'étranger. Ces dernières années, elles ont fortement augmenté et, de ce fait, nettement accru le degré d'autofinancement de l'organisation (tableau 8). En 2001, Suisse Tourisme a pu augmenter les recettes de marketing de 60%, les faisant ainsi passer de 13 à 21 millions de francs, et maintenir ce niveau durant toute la période de financement. En hiver 2001/02, par exemple, elle a mené avec ses partenaires une campagne assez importante pour les vacances d'hiver en Suisse. Un autre exemple est la campagne commune en faveur des familles qui a été organisée ces dernières années. Pour permettre ce développement, Suisse Tourisme a dépensé en 2001 environ 6 millions de francs de réserves.

Durant les années suivantes, ces activités de marketing supplémentaires ont pu être assurées grâce à l'aide financière de la Confédération, qui est passée de 35 à 39 millions de francs, et à la contribution extraordinaire de la Confédération consécutive à la débâcle de Swissair. Suisse Tourisme a ainsi nettement dépassé les 17 millions de francs de recettes de marketing par an prévus dans le plan financier¹.

¹ FF 1999 V 5027

Evolution des recettes de marketing de Suisse Tourisme

1995–2004 (en millions de francs)



Source: Suisse Tourisme

Les cotisations des membres sont les contributions de collectivités, d'organisations et d'entreprises sans prestations individuelles directement imputables. Elles ont diminué, passant de 4 millions de francs durant la dernière période de financement à quelque 3 millions, suite notamment à la défection de deux contributeurs importants: la Poste et Swisscom. Suisse Tourisme a en outre introduit de nouvelles contributions forfaitaires pour des partenaires stratégiques de l'économie, contributions qui sont comptabilisées sous les recettes de marketing. Les autres produits et recettes de Suisse Tourisme jouent un rôle plutôt secondaire.

L'aide financière de la Confédération représente, comme par le passé, la plus importante source de recettes de Suisse Tourisme. Toutefois, la part de la Confédération au financement de Suisse Tourisme a reculé, passant de 66% pour les années 1995 à 1999 à 60% pour la période de 2000 à 2004. Ces moyens fédéraux sont très importants parce que, en raison du modèle de coopération de Suisse Tourisme, ils génèrent des recettes de marketing supplémentaires du même ordre de grandeur de la part de partenaires.

Dépenses

Au chapitre des dépenses, ce sont les charges de marketing et les frais de personnel qui pèsent le plus lourd. Suisse Tourisme investit 50 à 60% des moyens mis à sa disposition dans des activités de marketing. Les charges de marketing ont augmenté, passant de 31 millions de francs en 2000 à 44 millions en 2004. Sur ces dépenses,

environ la moitié est constituée de fonds propres, qui sont doublés par les recettes de marketing provenant de partenaires.

Les dépenses de personnel sont passées de 18 à 21 millions de francs, pour un développement des effectifs de 148 à 180 postes. Suisse Tourisme a décidé de reprendre elle-même différentes tâches plutôt que de les confier à des tiers. Elle dirige depuis peu le *Swiss Congress and Incentive Bureau*. Quant au secteur *Portail Internet*, il a été étoffé par la création de trois postes. Du personnel supplémentaire a notamment été engagé pour compenser les effets de la débâcle de Swissair. En outre, Suisse Tourisme a augmenté le nombre des places d'apprentissage pour la relève dans les métiers du tourisme. Elle contribue ainsi à diffuser ses connaissances techniques en faveur de l'économie dépendante du tourisme.

Tableau 9

Rétrospective sur la période financière de 2000 à 2004 de Suisse Tourisme

	2000	2001	2002	2003	2004
	en milliers de francs				
Recettes					
Confédération suisse	35 000	35 000	39 000	39 600	40 385
Contribution fédérale extraordinaire selon ACF du 21.11.2001 ¹	0	0	2 579	3 775	3 646
Autres cotisations de membres	2 557	3 012	3 278	3 164	3 044
Recettes de marketing	13 223	21 044	21 475	24 444	21 285
Autres produits d'exploitation	1 482	1 589	1 168	604	1 016
Produits hors exploitation	3 217	2 779	1 274	1 495	1 361
Total	55 479	63 424	68 774	73 082	70 737
Dépenses					
Charges de marketing	30 544	36 595	40 511	45 102	43 516
Frais de personnel	17 558	17 999	18 632	20 444	21 441
Autres charges d'exploitation	4 090	3 756	4 166	4 335	4 091
Charges financières	744	869	1 073	315	209
Amortissements	1 285	1 164	1 420	1 186	1 180
Charges hors exploitation	1 231	3 039	2 961	1 700	1 000
Excédent de produits/de dépenses	27	2	11	–	–700
Total	55 479	63 424	68 774	73 082	70 737

¹ versée fin 2001

Source: Suisse Tourisme

Les frais de personnel se sont stabilisés à un niveau correspondant à environ 30 % du total des dépenses. Ils représentaient auparavant la rubrique de dépenses la plus importante. La réorganisation de fond intervenue au milieu des années 1990 a marqué un tournant en faveur de dépenses supplémentaires pour le marketing. Depuis lors, l'organisation a nettement gagné en efficacité (tableau 9).

2.2 La requête de Suisse Tourisme: plan financier 2005–2009

La requête de Suisse Tourisme prévoit une *aide financière de la Confédération de 277 millions de francs*, ce qui équivaldrait à une augmentation de l'engagement de la Confédération de l'ordre de 39 %. Dans les deux premières années, l'aide financière, qui est actuellement de 44 millions, passerait à 53 millions de francs et, à partir de 2007, à 57 millions de francs. Les recettes de marketing doivent passer progressivement de 22 à 25 millions de francs. Suisse Tourisme part du principe que les recettes de marketing ne peuvent croître à la même cadence que les dépenses de la Confédération et qu'elles n'augmenteront que de 18 %. Elle prend ainsi en compte une nette diminution du financement par des tiers. Durant la dernière période de financement, les recettes ont pu s'accroître de 78 %. Les cotisations des membres doivent être légèrement augmentées. Toutefois, avec les autres recettes, elles ne peuvent pas produire une amélioration substantielle des recettes.

Tableau 10

Plan financier 2005-2009 de Suisse Tourisme

	2005	2006	2007	2008	2009
en milliers de francs					
Recettes					
Confédération	53 000	53 000	57 000	57 000	57 000
Autres cotisations de membres	3 100	3 200	3 400	3 550	3 550
Recettes de marketing	22 000	23 000	24 500	25 000	25 000
Autres produits d'exploitation	1 100	1 150	1 150	1 200	1 200
Produits hors exploitation	1 400	1 400	1 450	1 450	1 450
Total	80 600	81 750	87 500	88 200	88 200
Dépenses					
Charges de marketing	51 600	52 100	56 750	56 850	56 100
Frais de personnel	22 000	22 500	23 400	23 900	24 500
Autres charges d'exploitation	4 500	4 600	4 750	4 800	4 900
Charges financières	250	250	250	250	250
Amortissements	1 250	1 300	1 350	1 400	1 450
Charges hors exploitation	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Total	80 600	81 750	87 500	88 200	88 200

Source: Suisse Tourisme

Au chapitre des dépenses, c'est surtout la rubrique des charges de marketing qui augmentera, passant de 51 à 56 millions de francs par an, pour un montant total de 273 millions de francs. La plus grande partie de ces activités de marketing supplémentaires doit être financée par des moyens fournis par la Confédération. Les frais de personnel doivent osciller entre 22 et 24,5 millions de francs par an et augmenter de 17 % par rapport à la période précédente. Cela correspondrait à une croissance annuelle moyenne des frais de personnel d'environ 4 % (tableau 10). Des agences doivent être créées dans la zone de l'Asie du Sud-Est, en Pologne et en Espagne. En outre, des ressources supplémentaires en personnel sont nécessaires pour les nouveaux produits et les nouvelles campagnes.

L'augmentation du budget de Suisse Tourisme, qui est actuellement de 70 millions de francs (2004), à 88 millions de francs (2008/2009) doit donc être financée par un accroissement de la contribution de la Confédération proportionnellement supérieur à celui des autres sources de financement.

2.3 Appréciation critique de la planification financière de Suisse Tourisme

L'aide financière de la Confédération s'est élevée à 190 millions de francs pour les cinq dernières années. Elle a été portée à 200 millions par une contribution extraordinaire de 10 millions de francs à cause de la débâcle de Swissair. Suisse Tourisme demande 277 millions de francs pour les cinq prochaines années.

Le Conseil fédéral ne peut donner suite à cette requête. Les finances fédérales ne lui laissent malheureusement aucune marge de manœuvre pour une augmentation généreuse de l'aide financière. Le budget quinquennal est fixé à 200 millions de francs. Compte tenu des moyens restreints sur tous les plans, il est sans doute inévitable de se limiter à l'essentiel et de remettre le souhaitable à plus tard.

Le plan financier élaboré doit par conséquent être adapté aux possibilités de la Confédération et des partenaires de Suisse Tourisme sur la base d'une analyse visant à déterminer les tâches qui peuvent être abandonnées. L'essentiel de l'engagement de Suisse Tourisme doit être consacré aux marchés étrangers sur lesquels les partenaires ont le besoin de soutien le plus urgent. La présence commerciale sur les marchés émergents doit notamment être renforcée. En outre, en sa qualité d'institution de la Confédération, Suisse Tourisme doit s'attacher à positionner la Suisse comme pays de tourisme et à ancrer durablement la marque Suisse dans le marché.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières

Une enveloppe budgétaire de 200 millions de francs au maximum est proposée pour le financement de Suisse Tourisme durant les années 2005 à 2009. La contribution de la Confédération doit se monter à 40 millions de francs par an.

3.2 Effets sur l'état du personnel

Le nouveau financement de Suisse Tourisme n'entraîne pas de conséquences sur le personnel de la Confédération. Suisse Tourisme engagera du nouveau personnel dans une modeste mesure, pour autant que des recettes supplémentaires puissent être réalisées.

3.3 Frein aux dépenses

L'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution prévoit, afin de limiter les dépenses, que les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

L'enveloppe budgétaire de 200 millions de francs pour l'aide financière à Suisse Tourisme dépassant cette limite, le projet est assujéti au frein aux dépenses.

3.4 Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons et les communes financent une partie du marketing de destination via les contributions versées aux offices du tourisme régionaux et locaux. Ces derniers dépendent de Suisse Tourisme, car ils ne peuvent assurer leur tâche sans promotion touristique de la Suisse.

3.5 Conséquences dans le domaine de l'informatique

Le projet n'a pas de conséquences dans le domaine de l'informatique de la Confédération. Suisse Tourisme continuera à développer l'informatique avec les moyens de la Confédération et donnera d'importantes impulsions à l'économie du tourisme dans ce domaine.

3.6 Conséquences économiques

3.6.1 Nécessité et potentiel d'une intervention de l'Etat

Tous les Etats du monde soutiennent le marketing touristique au moyen de fonds publics. L'expérience montre que, dans une économie de marché, les particuliers, à eux seuls, ne sont pas à même ou n'ont pas la volonté d'améliorer et d'entretenir l'image d'un pays. La promotion touristique de la Suisse présente les caractéristiques typiques d'un bien public. Tout le monde peut bénéficier des avantages de la publicité et il est très difficile d'exiger des bénéficiaires une participation financière adéquate étant donné que le marketing de destination, de par sa nature même, invite au parasitisme.

Le modèle d'entreprise de Suisse Tourisme est celui qui permet le mieux de mettre en place un financement collectif du marketing touristique. Dans le cadre du marke-

ting de base, Suisse Tourisme finance des prestations préalables, telles que l'entretien des marques ou les infrastructures, au moyen de fonds publics. Mais, partout où cela est possible, elle s'efforce d'intégrer le marketing touristique dans des prestations négociables afin de pouvoir associer les nombreux bénéficiaires au financement. Avec beaucoup d'habileté et une bonne stratégie, l'organisation est parvenue à augmenter nettement la part du marketing touristique financée par des fonds privés.

Le tourisme se déroule en outre dans des régions qui, souvent, n'ont guère d'autre possibilité de développement économique.

3.6.2 Conséquences économiques générales

Le tourisme reste l'un des secteurs les plus importants de l'économie suisse. Il a des effets notables en termes d'emploi et de création de valeur. Rappelons également ici l'imbrication traditionnellement très étroite, en Suisse, du commerce extérieur et du tourisme international.

À côté de l'économie touristique au sens strict du terme, dont font partie notamment la restauration, les transports de personnes sur l'eau, sur la terre et dans les airs, ainsi que les agences de voyages, une partie de la production s'effectue dans de nombreuses autres branches de l'économie. Cet avantage macroéconomique est représenté dans le compte satellite du tourisme et a été quantifié pour chaque branche. Les hôtes de Suisse et de l'étranger génèrent une demande macroéconomique de 30 milliards de francs, ce qui induit une valeur ajoutée de 13 milliards. Représentant 3,4 % du produit intérieur brut, le tourisme occupe de loin le premier rang dans le classement des branches économiques.

3.6.3 Conséquences pour les différents groupes sociaux

Population

La promotion touristique active profite à une large part de la population. Habiter dans un pays de tourisme, où nature et environnement sont intacts et où le niveau de développement de l'infrastructure touristique est élevé, reste un privilège. Les habitants des régions de montagne et périphériques devraient bénéficier davantage de cette politique. Souvent, seul le tourisme permet à la population des localités les plus modestes de disposer de piscines, de courts de tennis ou d'infrastructures pour les congrès et les manifestations. Toutefois, cette population supporte aussi des charges, sous la forme d'un surcroît de trafic ou de prix plus élevés pour les terrains ou le logement.

Entreprises

L'industrie touristique suisse est essentiellement constituée de petites et moyennes entreprises, qui manquent d'infrastructures – et souvent aussi du savoir-faire – qui leur permettraient de prospecter seules le marché planétaire. Grâce à son réseau de représentations bien développé, Suisse Tourisme leur offre les infrastructures nécessaires. Suisse Tourisme met aussi à disposition des PME les connaissances techniques requises pour conquérir des marchés parfois très lointains.

Environnement

Aux termes de l'art. 1, al. 2, let. a, de la loi concernant l'Office national suisse du tourisme, Suisse Tourisme est tenue d'agir en respectant l'environnement. Le marketing de Suisse Tourisme prend notamment en compte la diversité particulière des paysages ruraux traditionnels et l'importance d'un environnement intact pour l'attrait touristique de la Suisse. L'encouragement de la demande touristique dans le domaine de la nature et du paysage répond aux objectifs du message du 20 septembre 2002 relatif à l'amélioration de la structure et de la qualité de l'offre dans le domaine du tourisme suisse, du rapport du 29 mai 1996 sur la politique du tourisme de la Confédération et de la Conception du paysage suisse du 19 décembre 1997.

3.6.4 Solutions de remplacement et pertinence de l'exécution

Lors de la transformation de l'Office national suisse du tourisme en l'actuelle organisation Suisse Tourisme, on s'est aussi interrogé sur la forme d'organisation qui pouvait le mieux servir à l'accomplissement des tâches prévues. La transformation de la corporation de droit public en une société anonyme a notamment été examinée de manière approfondie. L'argument déterminant en faveur du maintien de la corporation de droit public fut qu'*il n'existe aucun marché pour la promotion touristique de la Suisse*. La création d'une société anonyme ne délierait pas la Confédération de sa tâche de financement, mais lui ferait perdre de son influence. En outre, les partenaires de Suisse Tourisme dans les cantons et les organisations touristiques se sont clairement prononcés en faveur du maintien de la corporation existante.

L'exécution de la loi fédérale concernant l'Office national suisse du tourisme ne pose aucun problème; simple et efficace, elle ne nécessite aucune amélioration.

4 Programme de la législation

L'objet concernant le nouveau financement de Suisse Tourisme pour la période allant de 2005 à 2009 est annoncé dans l'annexe 1 (Programme législatif) du rapport sur le programme de la législation 2003–2007, sous la rubrique «Autres objets».

5 Compatibilité avec le droit international

5.1 OMC

Au sein de l'Organisation mondiale du commerce, le tourisme est régi par l'Accord général sur le commerce des services (AGCS; en angl.: *General Agreement on Trade in Services, GATS*). En l'état actuel, l'AGCS ne dit rien du marketing touristique des pays membres. Le financement de Suisse Tourisme n'est pas incompatible avec les règles de l'OMC.

5.2

Droit européen

Le projet n'a pas de conséquences sur les rapports avec le droit européen. Dans le domaine du marketing touristique, l'Union européenne n'a pas édicté de règles communautaires.

6

Bases juridiques

L'autorité de la Confédération en matière de politique du tourisme relève de la compétence prévue à l'art. 103 de la Constitution du 18 avril 1999² (Cst.). D'après cet article, la Confédération peut soutenir des branches économiques si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. La compétence de l'Assemblée fédérale en matière budgétaire se fonde sur l'art. 167 de la Constitution. La base légale est l'art. 6 de la loi fédérale concernant l'Office national suisse du tourisme (RS 935.21), qui charge l'Assemblée fédérale de fixer, tous les cinq ans, l'enveloppe budgétaire destinée au financement de Suisse Tourisme, sous la forme d'un arrêté fédéral simple.

La loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, RS 616.1) régleme l'octroi des aides financières. La nécessité du soutien financier à Suisse Tourisme est démontrée à l'al. 3.6.1 du présent message. Le projet exige des membres et des partenaires qu'ils consentent eux-mêmes des efforts dans une mesure raisonnable. En sa qualité d'autorité d'exécution et de surveillance, le seco veille à l'utilisation économe des moyens disponibles.

² RS 101