

FEUILLE FÉDÉRALE

107^e année

Berne, le 4 août 1955

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 30 francs par an;
16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement
Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

6941

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'office national suisse du tourisme

(Du 12 juillet 1955)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous nous permettons de vous soumettre, par le présent message, un projet d'arrêté concernant l'office national suisse du tourisme.

A. SITUATION ACTUELLE

Dans notre message du 19 mai 1953 concernant les économies à faire dans le domaine des subventions fédérales (FF 1953, II, 469), nous avons émis l'opinion, au sujet du financement de l'office central suisse du tourisme, que les milieux intéressés devaient, à l'avenir, supporter eux-mêmes, dans une mesure accrue, les dépenses occasionnées par la propagande. Notre intention n'était pas de nous désintéresser du sort de l'office, dont nous reconnaissons toute l'importance pour le tourisme suisse et l'économie nationale. Au contraire, l'octroi de subventions prélevées sur les deniers publics était envisagé, pour l'avenir également.

Les chambres se rallièrent à notre manière de voir. Aussi les délibérations parlementaires ne portèrent-elles guère sur la question de savoir si la Confédération devait continuer à accorder des subventions à l'office ou si l'activité de celui-ci devait être en quoi que ce soit limitée. Les délibérations portèrent sur l'*ampleur des prestations* de la Confédération et à leur *proportion* par rapport aux contributions des groupes économiques bénéficiaires du tourisme. Pour bien démontrer à ces derniers qu'il était indispensable de participer dans une plus forte mesure au financement de l'office, l'arrêté fédéral du 24 mars 1954, instituant des mesures spéciales propres à réduire les dépenses de la Confédération (RO 1954, 573), fixe à fin 1955 le terme des prestations fédérales actuelles.

Un postulat adopté par le Conseil des Etats le 17 septembre 1953 fait siennes les intentions du Conseil fédéral et l'invite à examiner comment les contributions de l'économie privée en faveur de l'office central suisse du tourisme pourraient être augmentées par une participation plus grande des milieux intéressés.

Mais il fallait aussi considérer que le Conseil national avait accepté le 20 mars 1952 un postulat de la commission pour l'octroi d'une subvention fédérale extraordinaire à l'office central suisse du tourisme, postulat qui invitait le Conseil fédéral à examiner s'il ne conviendrait pas d'adapter la subvention fédérale pour la propagande touristique au renchérissement de la vie intervenu depuis 1939. Cette adaptation permettrait, suivant le postulat, de garantir financièrement une propagande efficace, touchant tous les milieux de la population en Suisse et à l'étranger, particulièrement en Amérique du Nord. Enfin, rappelons le postulat du Conseil national du 13 décembre 1954 (postulat Meili), invitant le Conseil fédéral à examiner la possibilité d'inscrire un crédit de 400 000 francs au budget de l'année suivante, à l'effet de poursuivre la propagande touristique en Amérique.

Avant d'aborder la question du financement futur de l'office et d'une participation accrue des bénéficiaires du tourisme, il convient de rappeler l'histoire de l'office pour faire comprendre son organisation et son activité actuelles, de même que sa structure financière. On trouvera des indications plus détaillées dans les messages du 16 mars 1917 concernant la participation de la Confédération à la création d'un office suisse du tourisme (FF 1917, I, 371), du 17 janvier 1939 concernant la création d'un office central suisse du tourisme (FF 1939, I, 61; appelé ci-après message de 1939) et du 19 octobre 1951 concernant l'octroi d'une subvention extraordinaire à l'office central suisse du tourisme (FF 1951, III, 268).

B. ORGANISATION, BUT ET FINANCEMENT

I. Organisation

L'office central suisse du tourisme est issu des mesures prises pour la propagande en faveur des chemins de fer suisses, propagande qui avait déjà été entreprise bien avant leur nationalisation. Dès leur création, les chemins de fer fédéraux prirent en mains la direction de la propagande touristique. Ils instituèrent en 1904 la « commission consultative pour le service de publicité des chemins de fer fédéraux », qui coordonnait les efforts. Pas à pas, ils créèrent à l'étranger un réseau d'agences. A la première agence, à Londres, qu'ils reprirent du chemin de fer Jura-Simplon, vinrent s'ajouter celles qu'ils ouvrirent à Paris (1903, agrandie en 1924), à New York (1908, agrandie en 1928), à Berlin (1908, agrandie en 1916, 1928 et 1936), au Caire (1913, agrandie en 1935) et à Vienne (1924, agrandie en 1928).

Mais bientôt, la concurrence étrangère s'intensifiant, on en vint à demander le concours des pouvoirs publics. Le 4 avril 1911, le conseiller national Alexandre Seiler déposait une motion invitant le Conseil fédéral à présenter un rapport et des propositions sur la création d'un office central pour le développement du mouvement des étrangers en Suisse. La constitution d'un office national suisse du tourisme est due à cette initiative, à laquelle la Confédération a pris une part prépondérante en vertu de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1917 (RO 33, 857) concernant la participation de la Confédération à l'association nationale pour l'office suisse du tourisme. Cet office du tourisme établit son siège principal à Zurich et un siège auxiliaire à Lausanne; il créa des bureaux permanents à Amsterdam, Bruxelles, Budapest, Nice, Prague, Rome et Vienne.

L'existence de deux institutions centrales de propagande et leur développement parallèle suscitérent rapidement des projets de réorganisation. Après maintes négociations difficiles et solutions provisoires importantes, ils aboutirent, au début seulement de la seconde guerre mondiale, à l'unification longtemps attendue que réalisa l'arrêté fédéral du 21 septembre 1939 créant un office central suisse du tourisme (RS 7, 985). Une des principales difficultés à surmonter résidait dans le fait qu'il répugnait aux chemins de fer fédéraux de céder à un organisme indépendant le réseau d'agences à l'étranger qu'ils avaient constitué et développé avec soin. Ils ne donnèrent leur assentiment qu'à la condition qu'il soit fait droit à leurs demandes: maintien de la position qu'ils avaient acquise à l'étranger, représentation efficace de leurs intérêts dans la propagande touristique générale, maintien de la vente des billets par les agences. La constitution du nouvel office, sous forme de corporation de droit public, donnait une garantie et sauvegardait le caractère officiel des agences ainsi que leur prestige à l'étranger. A cela s'ajoutait la garantie de financement de la Confédération, qui devait permettre aux représentations de l'office central suisse du tourisme à l'étranger de remplir au moins les mêmes tâches que les agences des chemins de fer fédéraux. En même temps, on admettait que d'autres milieux, qui tiraient profit de l'activité des agences, pourraient être amenés à fournir une plus large participation financière.

L'activité du nouvel office débuta le 1^{er} janvier 1941, avec siège à Zurich et un siège auxiliaire à Lausanne. Sa gestion est soumise à la surveillance de la Confédération. Les statuts, le règlement administratif qui fixe les attributions, de même que le règlement de service et l'échelle des traitements, sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral, qui nomme le président, cinq membres du comité et deux membres du bureau de l'office, ainsi que le président de la commission de contrôle. Le choix de la direction de l'office par le comité doit également être approuvé par le Conseil fédéral. En outre, la comptabilité est soumise à la vérification du contrôle fédéral des finances. Les chemins de fer fédéraux et les postes, télégraphes et télé-

phones ont droit chacun à trois sièges dans le comité de l'office et à un siège dans le bureau.

Peuvent être membres de l'office: les corporations de droit public fédérales et cantonales, les administrations des chemins de fer fédéraux et des postes, télégraphes et téléphones, les associations domiciliées en Suisse, les entreprises constituées en sociétés, les personnes physiques et morales. D'après les statuts, les cantons, les communes, les associations et les entreprises particulièrement intéressés à la propagande pour le tourisme suisse en général doivent être invités par le bureau à adhérer à l'office. Tous les cantons ont répondu à cet appel. La cotisation annuelle d'un membre dépend de l'importance qu'a pour lui l'activité de propagande de l'office. Elle n'est pas inférieure à 250 francs. Une contribution annuelle de 10 000 francs ou plus donne droit à un siège dans le comité; toutefois aucun membre ne peut prétendre à plus de trois sièges.

On peut se demander si l'office a atteint son but et quelle est sa position dans l'ensemble de l'économie touristique suisse. Le rapport de la commission d'experts du 14 avril 1955 — dont nous aurons l'occasion de reparler — expose ce qui suit à cet égard:

«*La collaboration de l'office central suisse du tourisme avec les régions touristiques* est assurée par la répartition de la Suisse en dix secteurs touristiques, qui sont représentés au comité de l'office et qui collaborent périodiquement à l'élaboration et à l'exécution des programmes de propagande. Les organes de l'office comprennent, outre les délégués de la Confédération, les mandataires de l'industrie des transports et de celle de l'hôtellerie; ils englobent donc les services de transport de l'Etat fédéral, les associations de l'économie privée (hôtellerie, chemins de fer privés) ainsi que les cantons et les villes, les sociétés de développement des régions et des principales stations touristiques.

» De plus, la publicité de l'office s'intègre depuis des années dans celle d'autres organismes nationaux de propagande, à savoir de la *commission centrale des organisations suisses de propagande*, dont l'office suisse d'expansion commerciale assume la présidence (voir la déclaration faite le 12 novembre 1947 par le chef du département des postes et des chemins de fer à la commission des finances du Conseil des Etats au sujet de la coordination de la publicité touristique avec celle des autres organismes de propagande nationale). En outre, la fondation «Pro Helvetia» a créé il y a quelques années une *commission de coordination des relations culturelles* (à la suite d'un postulat du Conseil national, du 31 mars 1949, invitant le Conseil fédéral à rechercher les moyens propres à coordonner, en les rendant plus intenses, les efforts entrepris par les institutions existantes en vue de développer nos relations culturelles avec l'étranger). L'office est aussi représenté dans cette commission. Signalons enfin l'active collaboration de l'office avec l'*union internationale des organisations officielles du*

tourisme ainsi qu'avec le comité du tourisme de l'Organisation européenne de coopération économique.

» On peut donc dire que toutes les mesures de propagande prises par la Suisse sont coordonnées aussi bien dans leurs grandes lignes que dans le détail. La volonté de collaborer existe en tout cas si, ici ou là, il était encore possible de concentrer davantage les efforts de publicité déployés par les institutions de propagande.»

L'office est donc l'organisation centrale de la propagande touristique suisse, dont le caractère officiel est souligné par le fait qu'il est fondé sur un arrêté fédéral et qu'il a été constitué en corporation de droit public. Il occupe donc une position particulière à l'égard d'institutions semblables mais a cependant ceci de commun avec elles qu'il est devenu peu à peu, au cours de plusieurs décennies, une organisation de coordination, malgré la diversité qui caractérise notre pays. Il fut possible de tenir compte des multiples questions financières et des intérêts réciproques des organisations s'occupant de propagande touristique. De cette façon, la collaboration entre ces différents milieux était assurée conformément au caractère fédératif et libéral de notre vie économique et les intérêts publics et privés de notre économie touristique étaient groupés. L'office représente, par conséquent, une solution typiquement suisse permettant d'affronter les problèmes de l'heure présente sur le plan de la concurrence internationale. Dans la plupart des pays européens, avec lesquels le tourisme suisse se trouve en compétition, ou bien l'Etat se charge lui-même de cette tâche ou bien il soutient les institutions chargées de la défense des intérêts du tourisme dans une mesure beaucoup plus forte que ce n'est le cas en Suisse.

II. But

Nous ne reviendrons pas sur le développement du champ d'activité de l'actuel office central suisse du tourisme. Conformément à l'article 2 de l'arrêté fédéral de 1939 et aux statuts, ainsi qu'aux conventions passées avec les chemins de fer fédéraux et au règlement administratif, ses tâches sont avant tout les suivantes :

Sa tâche principale consiste à organiser et exécuter la propagande en faveur du tourisme *pour l'ensemble de la Suisse* à l'intérieur du pays et à l'étranger. Cela signifie qu'il s'agit non pas d'une publicité pour certains hôtels, stations de séjour ou entreprises de transport, mais d'une publicité pour la Suisse, pays de tourisme dans son unité. L'office s'est toutefois engagé par contrat à tenir compte, dans une mesure appropriée, de l'importance particulière des chemins de fer fédéraux dans le trafic touristique suisse et international et de continuer la vente des billets dans les agences reprises des chemins de fer fédéraux, pour le compte de ces chemins de fer et des entreprises de transport participantes. Il doit au surplus travailler

en étroite collaboration avec les offices de propagande régionaux, cantonaux et locaux, ainsi qu'avec les organisations professionnelles du tourisme et des voyages. Il doit en outre s'efforcer de grouper le plus possible les moyens financiers destinés à la propagande touristique.

Signalons encore parmi les principales tâches de l'office la collaboration avec les administrations fédérales et les entreprises de l'Etat, avec les représentations diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger, avec les organisations de propagande économique et culturelle; il doit chercher à s'assurer le concours bénévole de personnalités, d'organisations et des sociétés suisses à l'étranger, créer et entretenir des agences et des représentations à l'étranger, éditer des publications de propagande pour l'ensemble de la Suisse, intervenir auprès des organisations régionales et locales en vue de rationaliser leurs publications et de les adapter à celles de l'office, organiser et contrôler leur emploi à l'étranger. De plus, l'office doit assurer le service de propagande et de nouvelles touristiques pour l'ensemble de la Suisse, par la radio et par la presse, cultiver les relations avec la presse nationale et internationale, organiser la propagande générale par l'image et par le film, créer un service de conférences embrassant tous les intérêts du tourisme suisse. Il doit en outre faire de la propagande en faveur du trafic ferroviaire, routier, lacustre et aérien, des stations climatiques et thermales, des établissements d'éducation et d'instruction, des sanatoriums, des sports d'été et d'hiver et de l'alpinisme, collaborer aux foires, expositions et manifestations de tous genres en Suisse et à l'étranger. Il doit entretenir des relations suivies avec les entreprises de tourisme et les agences de voyages, de même qu'avec les organismes officiels de propagande et les associations touristiques et sportives de l'étranger. C'est à lui également qu'incombe le soin de se tenir au courant des campagnes de propagande dans le domaine touristique international, de favoriser la conclusion d'accords entre Etats en vue d'écarter les méthodes de concurrence nuisibles, d'étudier et de contrôler les questions de politique et d'organisation touristiques du point de vue de la propagande, de renseigner systématiquement les milieux touristiques sur les tendances générales et sur les programmes d'action de l'office afin d'établir une collaboration toujours plus étroite de tous les intéressés.

Le siège auxiliaire de Lausanne a pour tâches d'entretenir une liaison entre l'office central et les organisations touristiques de son rayon d'activité; d'adapter, du point de vue littéraire et artistique, la propagande destinée aux pays de langue française; d'assurer toute la publicité en faveur des écoles et des établissements d'éducation; de collaborer à la propagande par la presse, la radio et le film.

Il va de soi que l'office recourt, dans sa propagande, à toutes les méthodes et moyens de la technique publicitaire moderne et s'adapte constamment aux nouvelles situations.

Le siège principal de Zurich, dont le personnel (composé de trente-quatre unités) n'a pas augmenté depuis vingt ans — ce qui est extrêmement peu comparé aux organismes similaires de l'étranger — doit notamment diriger et contrôler les seize agences de l'étranger, tenir leur service de caisse et de comptabilité et les pourvoir en matériel de propagande.

Compte tenu des propositions des agences en accord avec les dix régions touristiques, les programmes d'action et, par là, l'activité d'ensemble de l'office doivent être examinés et approuvés en détail et dans leur conception générale, par le bureau et le comité, dans lesquels la Confédération, les chemins de fer fédéraux et les postes, télégraphes et téléphones ont une influence déterminante.

Les agences de l'étranger ne sont pas de simples représentations commerciales, avec bureaux et personnel à l'étage dans n'importe quel quartier d'une ville; au contraire, elles sont ouvertes au public et doivent être aménagées dans les artères les plus fréquentées des grandes capitales. Elles ont besoin de vitrines pour exposer les affiches, prospectus, etc., d'un comptoir pour le service des renseignements et la vente des billets; un personnel spécialisé et polyglotte est indispensable pour pouvoir renseigner les étrangers sur toutes les stations et régions de villégiature de la Suisse, sur les possibilités les plus avantageuses de voyager et de séjourner, et pour établir des itinéraires et des plans de vacances convenant à la clientèle. Le personnel des agences, et plus particulièrement les chefs d'agence, doivent représenter les intérêts touristiques de la Suisse et entretenir un contact étroit avec la presse et diverses organisations, notamment avec les associations suisses de leur rayon d'activité, ainsi qu'avec les légations et consulats de Suisse. Il doit faire fréquemment des conférences et visiter des milliers d'agences de voyages pour leur rappeler les avantages qu'offre la Suisse, pays de vacances, pour nouer des relations d'affaires plus étroites et pour s'assurer que les imprimés de propagande envoyés sont judicieusement employés. Les dépenses occasionnées par les agences ne sont par conséquent pas des frais d'administration, mais bien des dépenses de propagande productives.

Actuellement l'office est représenté dans les villes suivantes (l'astérisque désigne les agences également dénommées agence officielle des CFF avec vente de titres de transport): Amsterdam*, Bruxelles*, Buenos-Aires, Le Caire, Copenhague, Francfort-sur-le-Main*, Lisbonne, Londres*, Milan*, New York*, Nice*, Paris*, Rome*, San Francisco, Stockholm* et Vienne*.

Pour plus de précisions et pour éviter toute répétition, nous renvoyons aux rapports d'activité, très complets, de l'office et à l'exposé de M. René Thiessing: *La propagande des chemins de fer suisses* paru dans *Les chemins de fer suisses après un siècle, 1847-1947*, tome IV, édité par le département fédéral des postes et chemins de fer (Huber & C^{ie} S. A., Frauenfeld) en langue allemande, et en particulier au tirage, revu et augmenté (Delachaux et Niestlé S. A., Neuchâtel 1954).

III. Régime financier pendant les années 1941 à 1955

L'article 4 de l'arrêté fédéral du 21 septembre 1939 créant un office central suisse du tourisme assurait à l'office, de la part de la Confédération, une contribution fixe de 2 500 000 francs et une contribution variable égale à 50 pour cent des cotisations des sociétaires, non compris celles des établissements et administrations de la Confédération. Cette contribution variable ne doit pas dépasser 500 000 francs. Pendant la seconde guerre mondiale, les agences furent maintenues avec un minimum de personnel. A cette époque, au lieu des contributions fixées par la loi, seules les sommes effectivement nécessaires furent versées à l'office. Les montants économisés furent inscrits au crédit de l'office sous la rubrique « Réserves pour une propagande renforcée dans l'après-guerre ». Ces réserves ne purent être utilisées qu'en petite partie pour le but prévu. Elles durent avant tout servir à passer le cap, difficile du point de vue financier, des années 1947 à 1950. L'article 6 de l'arrêté fédéral du 20 juin 1947 instituant des mesures spéciales d'économie (RO 63, 1108) réduisait notamment à un million de francs la cotisation fixe pour les années 1947, 1948 et 1949. Cette contribution réduite, d'un million de francs, fut également versée en 1950, en vertu de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1949 concernant le régime transitoire des finances fédérales (RO 1949, II, 1913). A cela vint cependant s'ajouter, sur décision des chambres, un montant d'un million de francs à prélever sur le budget ordinaire de la Confédération, indépendamment d'un prélèvement sur la « réserve ». La contribution de la Confédération de 2,5 millions de francs, décidée en 1939, sur la base de calculs faits à l'époque, ne fut rétablie que par l'arrêté fédéral du 20 décembre 1950 concernant l'exécution du régime financier des années 1951 à 1954 (RO 1950, II, 1511). Les contributions suivantes ont été accordées et payées à l'office depuis sa création :

Subventions fédérales à l'office central suisse du tourisme ⁽¹⁾

(en milliers de francs)

Année	Contribution fixe	Contribution variable	Montants prélevés sur la réserve	Total	Dépenses totales de l'OCST	Participation fédérale en % des dépenses totales de l'OCST
1941	1500	100	—	1600	2556	62,6
1942	1100	132	—	1232	2395	51,4
1943	1300	142	—	1442	2499	57,7
1944	1300	121	—	1421	2456	57,9
1945	1700	116	—	1816	2737	66,4

(1) Sans les administrations fédérales (CFF et PTT).

Année	Contribution fixe	Contribution variable	Montants prélevés sur la réserve	Total	Dépenses totales de l'OCST	Participation fédérales en % des dépenses totales de l'OCST
1946	2500	150	—	2650	3989	66,4
1947	1000	227	1150	2377	4234	56,1
1948	1000	328	850	2178	4958	43,9
1949	1000	400	1150	2550	5478	46,5
1950	2000 ⁽¹⁾	399	1150	3549	6455	55,0
1951	2500	500	800	3800	7301	52,1
1952	2500	500	800	3800	7197	52,8
1953	2500	500	—	3000	6415	46,8
1954	2500	500	—	3000	6377	47,1
1955 ⁽²⁾	2500	500	—	3000	6550 ⁽³⁾	45,8

Dans le message de 1939, le pourcentage de la participation de la Confédération (62,5-64,5%) avait été considéré comme équitable et supportable. On escomptait bien quelques apports supplémentaires de source privée; en particulier, on considérait comme possible d'obtenir, par l'introduction d'une taxe de propagande obligatoire, un modeste sacrifice en faveur de la propagande générale de la part des entreprises hôtelières non affiliées à la société suisse des hôteliers. Il ressort du tableau ci-dessus que, à l'exception des années 1945/1946, la participation fédérale en pour-cent des dépenses globales de l'office s'est maintenue nettement au-dessous du taux admis à l'époque. Si l'on tient compte de la dévaluation de la monnaie, la diminution de la contribution de la Confédération est beaucoup plus sensible encore. Les prestations fédérales, contributions des chemins de fer fédéraux (600 000 francs) et des postes, télégraphes et téléphones (375 000 francs) incluses, atteignent 65,2 pour cent en 1955 (contre 77,3 à 78,5% suivant le message de 1939). Remarquons à ce propos que les deux régies fédérales sont parmi les premiers bénéficiaires de la propagande touristique.

Entre-temps, elles ont augmenté leur contribution de 50 pour cent déjà en 1950 (celle des chemins de fer fédéraux passant de 400 000 à 600 000 francs, celle des postes, télégraphes et téléphones de 250 000 à 375 000 francs), les adaptant ainsi à peu de chose près au renchérissement.

Dans le message de 1939, les besoins financiers de la nouvelle centrale touristique à créer ont été estimés, sur la base de calculs détaillés et de préavis autorisés, à 4,4 millions de francs par an. Ce montant devait être

(1) Dont une contribution extraordinaire de 1 million de francs inscrite au budget de 1950 de la Confédération.

(2) Budget de la Confédération pour 1955.

(3) Budget de l'OCST pour 1955.

dépassé après la guerre déjà en 1948, et de 50 pour cent environ depuis 1950. Cette augmentation doit être principalement attribuée au renchérissement du coût de la vie intervenu depuis le début de la guerre, qui s'est répercuté sur toutes les rubriques des dépenses (60% et plus).

Une autre source très importante de recettes, servant à couvrir les besoins courants, est le produit de l'activité commerciale; en tout premier lieu, les commissions payées par les entreprises de transport sur la vente des billets, que l'on peut considérer comme une contribution des intéressés. La somme a plus que doublé. De 11,3 pour cent elle a passé à 18 pour cent environ des recettes globales; ce fait doit être attribué, d'une part, à la forte intensification du mouvement touristique et à la majoration des tarifs, d'autre part, à la grande activité des agences de l'office. Comme chacun sait, l'office doit s'interdire de développer davantage son activité commerciale eu égard à l'économie privée, c'est-à-dire aux bureaux de voyages privés. Les agences ne sont, par conséquent, pas autorisées à faire des arrangements d'hôtels et doivent, du même coup, renoncer aux commissions des hôteliers.

Depuis ses débuts, l'office a, presque chaque année, entrepris des efforts particuliers pour gagner à sa cause de nouveaux membres venant accroître les cotisations des bénéficiaires du tourisme; mais le succès est minime. L'état des membres s'établit comme il suit:

Assemblée						
	constitutive	1940	148 membres	8 contributions	volontaires	
Fin		1941	213	»	35	»
Fin		1942	224	»	42	»
		1943-1946	233	»	36	»
Fin		1947	245	»	36	»
Fin		1948	258	»	42	»
Fin		1949	286	»	48	»
		1950-1952	312	»	59	»
Fin		1953	322	»	113	»

Etant données les difficultés de gagner de nouveaux membres, on a renoncé jusqu'à présent à augmenter la cotisation minimum des membres. Il fallut cependant engager des pourparlers avec certains membres pour obtenir non pas seulement le minimum de cotisation mais beaucoup plus.

Jusqu'à fin 1954, les moyens d'amener les bénéficiaires de la propagande touristique à une participation financière plus élevée, équitable et proportionnée n'avaient fait l'objet d'aucune proposition qui n'eût déjà été examinée et rejetée par les commissions depuis dix ans ou plus. Lors

des délibérations relatives aux nouveaux articles économiques, aucune base constitutionnelle particulière ne put être établie, qui permit de prélever une taxe de propagande générale en faveur du tourisme. Vouloir rendre l'économie touristique responsable d'une lacune due à des considérations supérieures serait vain. Il était impossible à l'office, vu les attributions qui sont les siennes, d'obtenir de plus fortes contributions de la part des bénéficiaires du tourisme.

Dans ces conditions, nous avons estimé nécessaire de constituer une commission d'experts chargée d'étudier par quels moyens le financement de l'office pourrait être assuré dès 1956 sur une base nouvelle, avec une participation renforcée des bénéficiaires de la propagande touristique. Placée sous la présidence de M. le conseiller national Gnägi, directeur de l'économie publique du canton de Berne, cette commission groupait les délégués des conférences des directeurs cantonaux de l'économie publique et des finances, de l'association des villes suisses, des groupements professionnels intéressés et des grandes associations économiques.

C. MISSION ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'EXPERTS

La commission d'experts fut chargée d'étudier les questions suivantes :

1. La possibilité d'obliger légalement les bénéficiaires du tourisme à contribuer :
 - a. Par une taxe de propagande instituée sur le plan fédéral et frappant le commerce, l'artisanat, les transports et, éventuellement, d'autres secteurs de l'économie;
 - b. Par une taxe fédérale de propagande qui serait limitée aux hôtels, aux restaurants, ainsi qu'aux entreprises privées de transport;
 - c. Par des prestations plus substantielles des cantons
 - grâce à de nouvelles taxes cantonales de propagande ou à des taxes supplémentaires prélevées sur les ressources générales de l'Etat.
2. La possibilité d'obtenir des contributions volontaires des bénéficiaires du tourisme grâce à des pourparlers avec :
 - a. Les associations professionnelles des branches économiques intéressées;
 - b. Les entreprises directement;
 - c. Les cantons et les communes.
3. D'autres propositions éventuelles.

Afin de disposer du temps nécessaire pour préparer des propositions à l'intention des chambres, nous avons exprimé l'espoir que la commission terminât ses travaux et livrât un rapport final au cours de l'été 1954. Mais, dès la première séance plénière, elle se rendit compte que son travail ne pouvait borner à rechercher de nouvelles ressources financières pour l'office. Elle estimait indispensable d'examiner les comptes de l'office, dans l'idée d'en éliminer toutes les dépenses superflues.

Il apparut bientôt que la recherche de nouvelles ressources financières se heurterait à de vives résistances; il fallait donc s'entendre pour formuler des propositions suffisamment à temps pour que l'office soit en mesure de poursuivre son activité après la fin de 1955, c'est-à-dire au terme fixé par le parlement pour la réduction des subventions fédérales à cette institution.

La commission décida alors de constituer quatre groupes de travail chargés d'élucider certaines questions pour la conférence plénière.

Nous renonçons à transcrire ici le rapport de la commission d'experts adressé le 14 avril 1955 au département des postes et chemins de fer à l'intention du Conseil fédéral et nous nous bornons à relever certains points importants qui offrent un intérêt particulier pour le présent message.

Après avoir examiné les rubriques de dépenses et les procédés de travail de l'office, la commission s'est plu d'emblée à reconnaître l'étendue de son activité et la parfaite mise au point de son organisation technique en Suisse et dans les agences à l'étranger. La commission a pris connaissance des rapports des organes de contrôle sur la tenue irréprochable de la comptabilité; elle a pu également constater que les fonds disponibles sont utilisés rationnellement et avec le meilleur résultat possible.

Outre la propagande générale pour «la Suisse touristique», l'office mène des campagnes particulières en faveur des stations thermales, des institutions d'enseignement privé, des homes d'enfants, des stations climatiques et des stations de sport. La commission recommande une participation proportionnellement plus forte des intéressés aux frais de ces campagnes spéciales.

Elle est d'avis que l'office doit continuer à faire, dans sa propagande, des allusions à l'histoire et à la culture du pays, tout en observant une certaine retenue dans la publication d'ouvrages sur ces sujets, la fondation «Pro Helvetia» ayant repris maintenant sa pleine activité dans ce domaine.

La commission estime que d'éventuelles économies ne doivent pas être opérées au détriment du personnel de l'office, vu qu'il est déjà difficile de recruter et de conserver des agents qualifiés.

Elle voit une possibilité d'économie (45 000 francs environ) dans la fusion de la succursale de Lausanne avec le siège principal de Zurich. Elle

fait une proposition dans ce sens au Conseil fédéral. Cette fusion exige toutefois une modification de l'arrêté fédéral du 21 septembre 1939 créant un office central suisse du tourisme.

Quant à l'*organisation et aux dépenses des agences à l'étranger*, la commission estime bon de continuer à recourir aux services des agences de voyages privées pour la vente des titres de transport. En revanche, il ne serait pas possible de supprimer des agences grâce à une collaboration plus étroite avec les bureaux de voyages étrangers ou avec l'office suisse d'expansion commerciale. La commission a étudié de près le problème d'une collaboration plus étroite entre l'office central suisse du tourisme et nos représentations diplomatiques et consulaires à l'étranger. Elle dut toutefois se rendre à l'évidence que le personnel des légations et consulats n'aurait pas la formation professionnelle voulue pour assumer le travail touristique spécialisé. Les efforts de coopération plus étroits devraient porter sur certaines des agences de la *Swissair*.

En résumé, la commission arrive aux conclusions suivantes en ce qui concerne les dépenses et le financement de l'office :

1. Encore que l'office soit obligé de poursuivre son activité sur la base de l'ancien régime financier et que, dès lors, les fonds soient très limités, voire insuffisants, le mot d'ordre doit être d'économiser dans tous les domaines où il n'en résultera pas de graves inconvénients pour notre tourisme et notre économie en général. Cela ne signifie toutefois pas que le budget de l'office doive nécessairement être réduit du montant économisé. Celui-ci devra être affecté aux domaines où la publicité sera la plus fructueuse et où les moyens de propagande sont notoirement insuffisants. Pour ces tâches, les fonds mis à la disposition de l'office devront plutôt être augmentés.
2. Pour assurer la continuité de la propagande, il est indispensable que les dispositions voulues puissent être prises à longue échéance. La constante incertitude quant aux fonds disponibles permet difficilement d'établir les plans d'une campagne systématique, ce qui n'est pas rationnel. Aussi les fonds devraient-ils être accordés pour une plus longue période. Cette remarque vaut aussi bien pour les subsides des pouvoirs publics que pour ceux de l'économie privée. La stabilité du régime financier est indispensable également pour pouvoir recruter et conserver un personnel qualifié.
3. A des fins d'économies, il est proposé de supprimer les agences de Lisbonne et de Nice, ainsi que le siège auxiliaire de Lausanne. Les fonds disponibles pour la propagande en Allemagne occidentale, en Angleterre, en Italie et aux États-Unis devraient être augmentés.

La commission d'experts a étudié de très près la possibilité d'instituer une taxe fédérale de propagande. La conclusion s'est imposée d'emblée que la Confédération ne pourrait percevoir cette taxe, dont la nature juridique est celle d'un impôt, qu'en vertu d'une disposition constitutionnelle qui lui en donne expressément le droit. L'article 31 *bis* de la constitution n'est pas suffisant pour permettre l'introduction d'une taxe de propagande sur le plan fédéral. A la rigueur, il n'est pas impossible d'invoquer le troisième alinéa pour percevoir certaines redevances en les considérant comme des mesures en faveur d'une branche économique menacée dans son existence. Mais la commission estime que l'institution de cette taxe serait très difficile à motiver et que l'on ne saurait, pour des raisons tant politiques que juridiques, envisager cette solution. La question de la délimitation du cercle des intéressés astreints à la taxe de propagande soulèverait à elle seule de très grosses difficultés; il serait, par exemple, injuste de taxer uniquement les nuitées des hôtes en hôtel ou pension, alors que la location des logements de vacances, le camping et le tourisme journalier — qui profitent essentiellement aux cafés et restaurants ainsi qu'au commerce privé — ont pris une très grande extension. L'idée d'un article constitutionnel *ad hoc* doit être rejetée, parce qu'une disposition particulière de ce genre concernant les impôts d'un rendement relativement faible (2 à 4 millions de francs) n'a pas sa place dans la constitution et parce qu'il serait fort malaisé de faire passer à un tel projet le cap d'un scrutin populaire. Aussi s'était-on demandé au préalable si la taxe de propagande ne pourrait pas être intégrée dans le projet de la loi fédérale concernant des mesures juridiques et financières en faveur de l'hôtellerie, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 1956. La commission chargée par le département de l'économie publique de se prononcer sur le projet de loi a toutefois rejeté cette solution à l'unanimité. Enfin, la possibilité d'intégrer une taxe de propagande dans le régime définitif des finances fédérales à partir du 1^{er} janvier 1959 a été envisagée. Mais il s'agirait d'un élément totalement étranger au futur régime des finances, et l'idée n'en a pas été retenue.

Quant à l'institution d'une taxe de propagande sur le plan cantonal, la commission, considérant la diversité des conditions économiques, politiques et juridiques entre les cantons, s'est bornée à proposer aux cantons de prévoir une contribution plus élevée en faveur de l'office dans leur législation concernant le financement de la propagande régionale au moyen de taxes spéciales. Une solution uniforme n'aurait aucune chance d'être adoptée. En revanche, la commission se prononce à l'unanimité pour une nouvelle recommandation aux cantons, afin qu'ils envisagent, par une entente entre eux, voire un concordat, l'octroi de contributions spéciales pour la propagande nationale.

Enfin, la commission a discuté la question d'adapter aux conditions actuelles les dispositions en vigueur sur les jeux dans les kursaals. Il s'agirait d'augmenter le montant de la mise, comme le préconisait le conseiller national Wey, dans son postulat du 16 décembre 1952. A l'unanimité, la commission recommande d'examiner, à l'occasion d'une revision éventuelle de l'article réglant les jeux dans les kursaals (art. 35 de la constitution), si la part des recettes provenant des jeux et revenant à la Confédération ne pourrait pas être attribuée en partie à l'office central suisse du tourisme.

L'étude des possibilités d'obtenir, par des pourparlers, que *les bénéficiaires du tourisme* contribuent au financement de l'office a pris beaucoup de temps. On a constaté que le consentement des bénéficiaires à une contribution plus élevée ne pourra guère être acquis rapidement, parce que de telles contributions sont subordonnées dans les collectivités publiques à une décision prise à la majorité des autorités exécutives ou législatives, voire du corps électoral, et dans les corporations de *droit privé* (associations, sociétés anonymes ou coopératives, etc.) à une décision du comité ou de l'assemblée générale, etc. Le travail d'information et d'organisation (échelonnement des montants au gré de l'intérêt au tourisme ou d'après la capacité de prestation, contrôle du registre des contributions) nécessiterait de longues négociations.

La commission s'est contentée d'indiquer quelques fort intéressantes solutions, propres à fournir un apport de fonds supplémentaire des bénéficiaires. Incontestablement, l'hôtellerie au sens large du terme, y compris les cafés et restaurants, de même que les instituts d'enseignement privé et les homes d'enfants, les services et entreprises de transport, certains secteurs du commerce, de l'artisanat et de l'industrie et l'agriculture comptent parmi les bénéficiaires immédiats du tourisme et, partant, de la propagande touristique. En font aussi partie, indirectement, les cantons et communes, dont les recettes fiscales dépendent de la prospérité du tourisme et dont les ressources sont ménagées tant que des mesures de secours peuvent être évitées. Il faut relever à cet égard que certains bénéficiaires ont versé jusqu'ici d'importantes contributions à l'office, alors que d'autres n'ont rien fait ou fort peu de chose.

La commission ayant été chargée d'étudier dans quelle mesure la subvention fédérale à l'office pourrait être réduite moyennant des contributions plus élevées des bénéficiaires du tourisme, elle a considéré d'emblée que les subsides versés jusqu'ici par la Confédération, les chemins de fer fédéraux et les postes, télégraphes et téléphones étaient hors de discussion.

Compte tenu des considérations qui précèdent, la commission estime qu'il convient de relever les contributions de ces prochaines années dans la mesure suivante:

Collectivités de droit public/ branches économiques	1939 Fr.	1953/1954 Fr.	A l'avenir Fr.
1. Cantons	45 000	60 000	90 000
2. Communes et villes	28 000	42 000	80 000
3. Sociétés de développement et associations d'intérêts	51 000	42 000	42 000
4. Industrie hôtelière:			
a. Hôtellerie	159 000	192 000	240 000
b. Cafés et restaurants	(¹)	(¹)	50 000
5. Institutions d'enseignement et homes d'enfants	(¹)	(¹)	5 000
6. Entreprises de transport privées	27 000	35 000	} 430 000
7. Intéressés au trafic routier . .	(¹)	21 000	
8. Entreprises de navigation aérienne	(¹)	11 500	
9. Artisanat			
10. Commerce			} 200 000
11. Industrie	32 000	20 500	
12. Agriculture			
Totaux	342 000	424 000	1 137 000

La commission considère les contributions futures indiquées dans ce tableau comme des indications données uniquement à titre d'exemple, pour montrer l'ordre de grandeur des contributions que l'on pourrait escompter de l'extérieur. A son avis, un surplus de recettes d'environ 700 000 francs au total, en admettant qu'il puisse être disponible ces prochaines années, représenterait un maximum dans les conditions données. Aussi recommande-t-elle que l'apport supplémentaire des bénéficiaires du tourisme soit porté progressivement à 500 000 francs au minimum jusqu'en 1958, afin que la contribution annuelle des cantons, des villes et des différents secteurs de l'économie atteigne, par la suite, environ 1 million de francs au total. La commission recommande au Conseil fédéral d'entamer des pourparlers avec les bénéficiaires du tourisme pour que les contributions supplémentaires puissent être fixées aussi rapidement que possible.

(¹) Compris dans le total de 3, 4 a, 9 à 12.

La commission arrive à la conclusion qu'une diminution des moyens financiers — actuellement déjà notoirement insuffisants — dont dispose l'office pour remplir sa tâche porterait sérieusement préjudice à l'économie nationale. L'économie touristique serait touchée dans son ensemble, et plus particulièrement les entreprises de transport publiques et privées, l'industrie hôtelière, notamment l'hôtellerie de montagne. La fermeture, à laquelle on ne saurait se résoudre, de la plupart des agences de l'office qui ont contribué pendant de longues années par un travail constructif, ardu et coûteux à maintenir et à promouvoir la réputation de la Suisse comme pays de tourisme, cette fermeture deviendrait inévitable, et cela à un moment où la concurrence étrangère se manifeste toujours plus, intensifie sa propagande et commence déjà à récolter les fruits de ses efforts, incomparablement plus puissants, aux Etats-Unis surtout, que ce que peut faire l'office avec ses moyens limités. Aussi l'accroissement du nombre des touristes américains en Suisse a-t-il été freiné l'an dernier, alors qu'il s'est affirmé dans les pays voisins. Pour cette raison déjà, il est indispensable que l'office puisse intensifier sa propagande aux Etats-Unis. Or, la chose n'est pas possible sans un apport de fonds supplémentaire, étant donné le coût extraordinairement élevé d'une telle publicité.

Le succès de la propagande faite par l'étranger se manifeste aussi très nettement dans le recul du nombre des nuitées des hôtes suisses (3,4 millions de nuitées comparativement à 1947), encore que d'autres facteurs jouent aussi leur rôle dans cette évolution.

Grâce à son organisation régie par l'arrêté fédéral du 21 septembre 1939, l'office a pu surmonter l'ancien éparpillement de la propagande touristique et l'emploi irrationnel des fonds qui en était la conséquence. Si la Confédération se retirait de nouveau, même partiellement, de l'office, la propagande retomberait dans son ancien état. Seule une organisation largement soutenue par la Confédération peut être en mesure de concilier ces intérêts divergents et permettre, grâce à la propagande nationale ainsi organisée, à l'économie touristique suisse de s'affirmer dans la lutte imposée par la concurrence. Il apparaît donc justifié de maintenir au-delà de 1955 les anciennes prestations de la Confédération.

L'office doit de toute urgence pouvoir compter sur de nouvelles sources de fonds s'il veut assumer dans toute leur ampleur les tâches qui lui ont été confiées par l'arrêté fédéral du 21 septembre 1939.

Cela étant, la commission recommande :

1. Que le Conseil fédéral autorise l'office, par mesure d'économie, à supprimer immédiatement le siège auxiliaire de Lausanne, sous réserve d'une modification correspondante de l'article premier dudit arrêté fédéral du 21 septembre 1939;

2. Qu'en dérogation aux dispositions de l'arrêté fédéral du 24 mars 1954 instituant des mesures propres à réduire les dépenses de la Confédération la durée de validité prévue à l'article 4 de l'arrêté fédéral du 21 septembre 1939 soit prolongée jusqu'à fin 1958, c'est-à-dire jusqu'à la fin du régime actuel des finances fédérales;
3. Qu'une contribution spéciale de 400 000 francs soit accordée à l'office pour chacune des années 1956, 1957 et 1958 en vue d'intensifier la propagande touristique aux Etats-Unis;
4. Que des négociations soient entreprises avec les bénéficiaires du tourisme à l'effet d'obtenir avant fin 1958 des cantons, des communes et des entreprises de transport, ainsi que de l'économie privée un supplément annuel de fonds de 500 000 francs au moins; qu'il soit fait, chaque année, rapport aux chambres fédérales, sur le résultat de ces efforts.

D. FINANCEMENT FUTUR

La commission d'experts n'a pas ménagé ses efforts pour élucider les conditions propres à fournir un apport financier supplémentaire à l'office. Malgré cela, ses conclusions et recommandations ne comportent aucune économie pour la Confédération. Elles préconisent même, en plus du maintien d'une contribution fixe de 2,5 millions de francs et d'une contribution variable de 0,5 million au maximum pour les années 1956 à 1958, l'octroi d'une subvention spéciale de 400 000 francs par an pour développer la propagande aux Etats-Unis. Ce résultat reflète bien les difficultés auxquelles on se heurte chez nous, lorsqu'il s'agit de soulager la Confédération de charges financières qu'elle assumait et de faire concourir, dans une plus large mesure, les milieux directement intéressés à l'exécution d'une tâche déterminée. Néanmoins les travaux et les recommandations de la commission se sont révélés extrêmement précieux pour le Conseil fédéral. Ils serviront de base aux efforts qui seront entrepris ces prochaines années afin de gagner l'économie privée à une participation plus élevée aux frais de notre propagande touristique nationale.

Il faut reconnaître que, entre-temps, la société suisse des cafetiers et restaurateurs, à laquelle de nombreux hôteliers sont également affiliés, et l'association suisse des buffetiers ont porté leurs contributions respectives de 500 et 250 francs à 10 000 francs. Si jusqu'à présent la contribution directe de l'association des buffetiers ne s'élevait qu'à 250 francs, elle versait en revanche 2000 francs environ, en tant que membre, à la société suisse des hôteliers, montant qui était compris dans la contribution de cette dernière à l'office. En considération de la séparation de ces deux contributions, les nouvelles prestations de la société suisse des hôteliers (actuellement 192 000 francs) ont été fixées à 240 000 francs, au lieu des 250 000 francs prévus. Enfin, l'économie routière envisage une contribution de

200 000 francs, au lieu de 20 500 francs. Ces apports de fonds supplémentaires, assurés ou escomptés, de 250 000 francs en chiffres ronds couvriraient partiellement, à partir de 1956, l'augmentation des contributions des bénéficiaires exigée par la commission d'experts. Les prestations des intéressés au trafic par route (commerces de carburants, garages, entreprises d'autocars et taxis), si importantes soient-elles, apparaissent encore bien modestes au regard des contributions des chemins de fer fédéraux et des postes, télégraphes et téléphones. On est en droit d'attendre que leur part soit encore fortement relevée ces années prochaines.

En ce qui concerne la société suisse des hôteliers, qui ristourne à l'office environ le tiers des cotisations de ses membres, nous avons dû nous convaincre qu'il lui est très difficile, aujourd'hui encore, de porter les prestations des hôteliers organisés au niveau de la somme estimée en 1939. Les raisons en sont exposées dans de précédents messages. Mentionnons simplement, sur la base du rapport pour l'année 1954 de la fiduciaire suisse pour l'hôtellerie, que la grande majorité des bilans d'hôtels contrôlés accusaient un net manque de liquidité. Tant que l'hôtellerie saisonnière organisée ne sera pas en mesure, sans l'aide des deniers publics, de pourvoir aux frais occasionnés par les modernisations urgentes et nécessaires, on ne pourra lui demander une participation beaucoup plus élevée à l'office. La société suisse des hôteliers, dans sa dernière assemblée générale, a autorisé les organes directeurs à entamer des négociations au sujet du relèvement de sa contribution; c'est là un signe de bonne volonté prouvant qu'elle est disposée à participer dans toute la mesure du possible à la propagande nationale. Toutefois la société suisse des hôteliers escompte fermement que les autres milieux intéressés au tourisme seront également appelés à participer beaucoup plus largement que jusqu'à présent aux frais de la propagande générale.

La contribution des collectivités de droit public et des groupes économiques intéressés au tourisme (non compris la société suisse des hôteliers) devrait être portée au total à 780 000 francs environ. C'est dire qu'elle serait plus que triplée par rapport aux prestations moyennes des années 1953/1954 (232 000 francs). Si l'on tient compte des 48 000 francs supplémentaires demandés à la société suisse des hôteliers, l'augmentation globale des contributions des membres se chiffrerait par 500 000 francs au minimum, somme jugée équitable par la commission d'experts. Cette augmentation devrait être assurée par la voie de négociations, qui considéreraient les différentes positions et qui seraient poursuivies pendant les années 1956 à 1958 pour les années suivantes. Le rapport de gestion du Conseil fédéral renseignerait chaque année sur le résultat de ces négociations.

Nous tenons encore à relever que les milieux qui, d'après nos estimations, doivent contribuer dans une mesure accrue à la propagande touristique pour l'ensemble de la Suisse, mériteront d'obtenir, à l'avenir,

une plus forte représentation au sein des organes de l'office. Les statuts devront être complétés dans ce sens.

Nous ne pouvons que nous rallier à la manière de voir de la commission d'experts, qui concluait que l'office devrait être mis en mesure d'organiser des campagnes de propagande à longue échéance, ce qui implique que les fonds nécessaires doivent lui être accordés pour une longue période. A ce propos, il nous faut revenir sur le budget annuel type de l'office, tel qu'il est établi dans le *rapport de Lucerne 1952* (cf. *L'hôtellerie suisse, sa situation actuelle et les mesures nécessaires pour la soutenir et la stimuler*, rapport de la conférence réunie spécialement pour l'étude de ces questions, présenté aux départements de l'économie publique et des postes et chemins de fer, à l'intention du Conseil fédéral — mai 1952, numéro spécial 56 de *La Vie économique*, page 25):

	Dépenses en francs	
I. Administration		600 000
II. Propagande:		
A. Personnel et frais généraux des agences à l'étranger		3 450 000
B. Moyens de propagande:		
Imprimés	500 000	
Film	300 000	
Photographie	40 000	
Radio (Invitations de reporters de la radio et de la télévision et reportages sur les émetteurs commerciaux)	40 000	
Conférences	40 000	
Expositions, foires, vitrines	150 000	
Propagande par la presse (annonces et «Public relations»)	600 000	
Organes de l'office central suisse du tourisme (revue)	125 000	
Frais d'expédition et de douane	125 000	
Congrès, voyages d'études (personnel des agences de voyages étrangères et journalistes étrangers)	80 000	2 000 000
Propagande outre-mer (spécialement aux Etats-Unis, en Amérique du Sud, aux Indes, en Afrique du Sud)	800 000	
Campagnes spéciales (en particulier, propagande européenne collective aux Etats-Unis)	650 000	1 450 000
		<u>7 500 000</u>

La conférence de Lucerne, comme le postulat déjà mentionné du Conseil national, exprimait le désir que la Confédération mit à disposition les fonds manquants pour équilibrer les comptes, c'est-à-dire que la contribution fédérale de 3 millions de francs fût augmentée dans une mesure équivalente à la dévaluation de la monnaie intervenue depuis 1939. Ce postulat ne pouvait pas être retenu au cours des délibérations sur les économies à faire dans le domaine des subventions fédérales, tout au moins pas tant que la question d'une participation renforcée des bénéficiaires du tourisme ne serait pas éclaircie. Aujourd'hui encore, nous sommes d'avis que si aucune diminution n'est de mise, aucune augmentation permanente ne devrait entrer en considération.

Pour mettre à la disposition de l'office des fonds, plus importants — compte tenu de l'intensité de la concurrence et de la dévaluation de l'argent depuis 1939 — sans charger plus lourdement les finances fédérales, nous avons approché les directions générales des chemins de fer fédéraux et des postes, télégraphes et téléphones pour les solliciter d'augmenter une fois encore les prestations de leurs entreprises, qui tirent du tourisme un profit non négligeable. Si l'on considère que les recettes des chemins de fer fédéraux pour le transport des voyageurs sont passées de 133,6 millions de francs en 1939 à 305,8 millions en 1954 et que cette augmentation traduit, entre autres éléments favorables, le développement du tourisme indigène et international, un nouveau relèvement de la subvention versée à l'office serait parfaitement justifié. Nous envisageons une augmentation de 400 000 à 1 million de francs. Cette somme représenterait un peu plus de 3 pour mille des recettes actuelles du transport des voyageurs. Il resterait à examiner s'il est plus judicieux d'augmenter la contribution fixe ou de reviser les modalités de paiement des provisions pour la vente des titres de transport.

Pour leur part, les postes, télégraphes et téléphones tirent également du tourisme un profit qui n'est pas négligeable. Rappelons simplement la vente des timbres-poste, les courses d'automobiles postales par les cols alpins, ainsi que le trafic télégraphique et téléphonique. Une augmentation à 725 000 francs de leur contribution semble correspondre aux intérêts de cette grande régie fédérale. Nous reconnaissons toutefois avec ces deux administrations que cette augmentation immédiate doit être liée à la condition que les intéressés privés s'engagent à assurer, d'ici à fin 1958 au plus tard, les contributions supplémentaires que nous attendons d'eux.

A l'appui des déductions de la commission d'experts, nous pensons accorder, en outre, une contribution extraordinaire pour le développement nécessaire de la propagande aux Etats-Unis et ceci jusqu'à fin 1958, soit jusqu'à l'échéance de l'actuel régime financier de la Confédération. Un montant de 400 000 francs, c'est-à-dire la moitié de la somme versée

en 1951 et 1952, est estimé indispensable, tant par la commission d'experts que par le postulat Meili déjà cité. De l'avis des personnes compétentes, les dépenses de la Suisse pour la propagande touristique aux Etats-Unis sont absolument insuffisantes. Il n'est même pas possible de tirer parti du climat favorable à la propagande en faveur du tourisme suisse créé par la publicité collective des pays européens. Les nouvelles bases financières de l'office devraient permettre de limiter ce montant de 400 000 francs aux trois prochaines années et constitue le maximum de ce que nous pouvons faire. Ces trois ans écoulés, les bénéficiaires du tourisme devront avoir donné leur assentiment à l'augmentation de leurs contributions, de sorte que l'office devrait alors être en mesure d'assumer lui-même les frais de la propagande spéciale aux Etats-Unis. Ce nouveau geste de la Confédération devrait inciter les milieux bénéficiaires du tourisme, y compris les cantons et les villes, à s'imposer un effort supplémentaire.

Avec la solution envisagée, les recettes futures de l'office s'établiraient comme il suit :

	Message 1939 Fr.	Budget OCST 1955 Fr.	Montants futurs Fr.
1. Contribution des CFF	400 000	600 000	1 000 000
2. Contribution des PTT	250 000	375 000	700 000
3. Contribution de l'hôtellerie	250 000	200 000	min. 240 000
4. Contributions des entreprises de transport privées, des cantons, des communes, de l'économie privée .	250 000	320 000	min. 780 000
5. Contributions des membres aux campagnes collectives . .	—	490 000	—
6. Recettes provenant de l'activité commerciale	500 000	1 100 000	min. 1 100 000
7. Contribution fixe de la Confédération	2 500 000	2 500 000	3 000 000
8. Contribution variable de la Confédération .	250 000-500 000	500 000	—
9. Contribution spéciale pour la propagande aux Etats-Unis pendant les années 1956 à 1958	—	—	400 000
Totaux	4 400 000-4 650 000	6 085 000	7 220 000

Etant données les considérations qui précèdent, il paraît superflu de commenter en détail les différentes rubriques. Disons seulement que nous jugeons défendable l'idée d'abandonner la contribution variable de la Confédération, de 500 000 francs au maximum, fixée par l'arrêté fédéral de 1939, article 4, et d'accorder une contribution fixe de 3 millions de francs, la contribution variable ayant été payée en totalité ces dernières années. Nous n'avons pas prévu, dans le nouveau plan financier de l'office, la rubrique «Contributions des membres aux campagnes collectives» et ceci pour les raisons suivantes: ces contributions ont été introduites en 1944 en corrélation directe avec la contribution variable de la Confédération; elles avaient pour but d'amener les intéressés au tourisme à adhérer à l'office et à lui verser des cotisations. En 1939, le but de la coordination de la propagande touristique suisse était de subordonner les intérêts divergents des entreprises de transport, des régions, etc., aux points de vue généraux de la propagande nationale. Un important atout stimula cette coordination: on proposa aux offices de propagande régionaux, cantonaux et locaux, ainsi qu'aux organisations professionnelles du tourisme et des voyages de toute la Suisse, de mettre à la disposition de l'office un montant correspondant à leurs dépenses de propagande. En contre-partie, l'office leur rétrocédait des crédits pour leurs propres campagnes de propagande, dans la mesure où le genre de publicité envisagé n'était pas contraire aux arguments de la propagande générale, mais utile et efficace. La contribution variable de la Confédération fut, de cette manière, utilisée dans sa totalité, et l'on réussit ainsi à intégrer largement les efforts publicitaires régionaux dans la propagande générale.

Mais le véritable but de la contribution variable — amener de nouveaux membres à l'office — ne fut pas atteint. Si l'office considère judicieux d'accorder ces crédits pour coordonner la propagande, nous nous en rapportons à lui. Toutefois, ces contributions des membres destinées à des campagnes collectives ne doivent plus servir à obtenir, de la part de la Confédération, une contribution plus élevée.

Notre projet représente une amélioration par rapport aux propositions de la commission d'experts en ce sens qu'il prévoit un relèvement immédiat des contributions des chemins de fer fédéraux et des postes, télégraphes et téléphones de 725 000 francs au total, ce qui permettra à l'office de renforcer sensiblement la propagande non seulement aux Etats-Unis, mais encore dans les pays européens où le besoin s'en fait le plus sentir. Une activité fructueuse serait ainsi assurée, pour ces prochaines années, compte tenu de l'évolution intervenue depuis 1939 dans les conditions générales et moyennant un apport plus élevé des bénéficiaires de la propagande touristique.

Y compris l'augmentation des prestations des chemins de fer fédéraux et des postes, télégraphes et téléphones, dont il vient d'être question, la

Confédération aurait ainsi, d'après nos propositions, pris en charge ce qu'on est en droit d'attendre d'elle pour la propagande touristique, étant donnée la structure de notre économie, fondée sur initiative privée. A l'avenir, l'office pourra notamment continuer à verser une contribution convenable, prélevée sur ses propres ressources, à la caisse suisse de voyages et supporter lui-même la participation de la Suisse à la propagande collective européenne aux Etats-Unis. L'économie privée se devra d'entreprendre, de son côté, de vigoureux efforts pour justifier ceux de la Confédération, dont les dépenses donnent si souvent lieu à des critiques. Les fonds supplémentaires qui seront apportés par les milieux directement intéressés ne devront pas être prétexte à une réduction des prestations des pouvoirs publics. Tout au contraire, ils viendront s'ajouter aux contributions de la Confédération et seront à la disposition de l'office. Dorénavant, l'office devra s'adresser aux milieux intéressés de l'économie privée si de nouveaux apports deviennent nécessaires, et pour cela les autorités fédérales seront prêtes en tout temps à lui prêter leur concours. Sur ce point également, nous nous conformons aux recommandations de la commission d'experts et mettrons tout en œuvre pour obtenir les prestations supplémentaires attendues des différents intéressés.

E. SUPPRESSION DU SIÈGE AUXILIAIRE DE LAUSANNE

Il reste à examiner la recommandation de la commission d'experts tendant à autoriser immédiatement, par mesure d'économie, la suppression du siège auxiliaire de Lausanne.

Déjà avant la création de l'office, en 1939, l'ancien office national du tourisme avait une succursale à Lausanne. Cette organisation a été reprise sans changement dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 1939. Ainsi la création du siège auxiliaire de Lausanne remonte à un époque où les sociétés de développement touristique de Suisse romande n'étaient pas encore aussi bien organisées qu'aujourd'hui. De nouveaux progrès ont été accomplis à cet égard au cours des dernières années. Actuellement, la région du lac Léman, par exemple, dispose d'un office de propagande, dont l'organisation, la direction et le personnel qualifié offrent toutes garanties de pouvoir défendre les intérêts de cette importante région touristique avec toute l'efficacité désirable. C'est d'ailleurs précisément dans cette partie du pays que l'accroissement du nombre des nuitées a été le plus élevé ces dernières années. Quant aux autres régions touristiques de Suisse romande, le canton du Valais d'une part et les cantons de Fribourg et Neuchâtel, ainsi que le Jura bernois, d'autre part, elles ont également leurs propres offices permanents de propagande pour le développement du tourisme régional. Toutes ces régions, de même que les services de publicité des entreprises de transport privées, soucieux d'épargner des dépenses à l'office central

suisse du tourisme, se sont prononcés pour la suppression du siège auxiliaire de Lausanne et le transfert de Zurich à Berne du siège principal. Le groupe de travail chargé d'examiner l'organisation et les dépenses de l'office, placé sous la présidence de M. R. A. Alblas, vice-président de la fédération suisse du tourisme et directeur de l'office vaudois du tourisme, a repris cette suggestion. Tant la commission plénière que la direction, le bureau et le comité de l'office central se rallient à cette recommandation. Toutefois, les organes de l'office ne tiennent pas le transfert du siège de Zurich à Berne pour absolument indispensable. Jusqu'à présent, le rôle du chef du siège auxiliaire était avant tout celui d'un homme de liaison entre l'office et les intérêts touristiques entrant dans le domaine d'activité du siège auxiliaire. A une époque où les offices régionaux de propagande n'étaient encore que peu développés, sa tâche avait une tout autre signification que maintenant. La suppression du siège auxiliaire ne devrait comporter, dans les circonstances présentes, aucun inconvénient majeur.

A l'occasion d'une vacance, les organes responsables de l'office ont nommé dernièrement le chef du siège auxiliaire de Lausanne au poste de sous-directeur du siège principal et, sous réserve de l'amendement à apporter à l'arrêté fédéral de 1939, préparé la suppression du siège auxiliaire. D'après les calculs les plus récents, il en résultera une économie annuelle de 70 000 à 80 000 francs.

F. CHANGEMENT DU NOM

Un dernier point reste à examiner avant de modifier l'arrêté fédéral créant un office central suisse du tourisme; il s'agit de savoir si l'on veut saisir cette occasion pour changer le nom de notre organisme de propagande nationale.

De 1917 jusqu'au moment de la réorganisation de la propagande touristique en 1939, on le désignait sous le titre de «Association nationale pour le développement du tourisme (office du tourisme)». Jugé trop long, ce titre fut ensuite modifié en «Office central suisse du tourisme». On avait estimé notamment avantageux de donner à nos deux offices nationaux de propagande, l'un pour l'exportation, l'autre pour le tourisme, des désignations analogues. Mais le nouveau nom, qui ne fut pas sans créer des confusions et des malentendus, ne s'est pas imposé dans le public. Aujourd'hui encore, celui-ci désigne l'office central sous le nom d'office national du tourisme. C'est pourquoi l'assemblée générale de l'office a décidé, le 26 mai 1955, de recommander au Conseil fédéral et aux chambres d'opter en faveur d'un titre rappelant l'ancienne dénomination, soit «Office national suisse du tourisme». Nous vous proposons donc de sanctionner cette modification, qui ne devrait pas susciter d'opposition.

G. LE PROJET D'ARRÊTÉ FÉDÉRAL

Le changement de nom de notre institution nationale pour le développement du tourisme, la suppression de son siège auxiliaire de Lausanne, de même que le nouveau régime des apports financiers de la Confédération légitiment une nouvelle rédaction de l'arrêté fédéral du 21 septembre 1939 créant un office central suisse du tourisme. Il paraît donc expédient de fixer ce texte — conformément au cadre juridique actuel — dans un arrêté fédéral simple, puisqu'il ne contiendrait pas de règles obligatoires pour tous les citoyens.

L'article 3 a été englobé dans l'arrêté, par souci d'exactitude en ce sens qu'il contient une disposition relative à la qualité de membre.

Contrairement à la réglementation actuelle prévue à l'article 4 de l'arrêté fédéral de 1939, qui ne fixait aucune limitation de durée pour l'octroi des prestations fédérales, nous préconisons, dans l'article 4 du projet, d'arrêter à cinq ans le terme de la contribution fixe de la Confédération, dans l'idée qu'il faudra examiner à nouveau, avant cette échéance, s'il convient de la maintenir.

Cet arrêté dépassant la limite de crédit de 250 000 francs prévue pour les dépenses périodiques, il exigera la majorité absolue des membres des deux chambres, conformément à l'arrêté fédéral concernant le régime des finances fédérales (frein aux dépenses).

Nous fondant sur les constatations et considérations contenues dans le présent message, nous avons l'honneur de vous proposer d'approuver le projet d'arrêté fédéral concernant l'office national suisse du tourisme.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 12 juillet 1955.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Max Petitpierre

Le vice-chancelier,

F. Weber

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

l'office national suisse du tourisme

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 12 juillet 1955,

arrête:

Article premier

¹ Sous la désignation «Office national suisse du tourisme», il existe une collectivité de droit public.

² L'office national suisse du tourisme a pour but d'organiser et d'exécuter la propagande en faveur du tourisme pour l'ensemble de la Suisse, tant à l'étranger que dans le pays.

Art. 2

L'office national suisse du tourisme a son siège à Zurich. Il entretient à l'étranger les agences et représentations nécessaires. Celles-ci seront dénommées dans la langue du pays d'établissement et, si elles vendent des titres de transport, désignées en outre comme «Agence officielle des chemins de fer fédéraux suisses».

Art. 3

Peuvent faire partie de l'office national suisse du tourisme, en qualité de membres, les personnes physiques et morales domiciliées en Suisse, de même que les collectivités de droit public fédéral ou cantonal.

Art. 4

¹ Les organes de l'office sont: l'assemblée générale, le comité, le bureau, la direction et la commission de contrôle.

² Les détails de l'organisation sont fixés dans les statuts soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

³ La gestion de l'office national suisse du tourisme est soumise à la surveillance du Conseil fédéral.

Art. 5

Les rapports entre l'office national suisse du tourisme et les chemins de fer fédéraux, ainsi qu'avec l'administration des postes, télégraphes et téléphones seront régis par des conventions particulières soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

Art. 6

Les subsides annuels de la Confédération à l'office national suisse du tourisme se montent, jusqu'à fin 1960, à trois millions de francs. L'office reçoit en plus, pendant les années 1956, 1957 et 1958, quatre cent mille francs en vue d'une propagande touristique renforcée.

Art. 7

L'entrée en vigueur du présent arrêté a pour effet d'abroger l'arrêté fédéral du 21 septembre 1939 créant un office central suisse du tourisme ⁽¹⁾ dans la teneur selon chiffre I/2 de l'arrêté fédéral du 24 mars 1954 instituant des mesures spéciales propres à réduire les dépenses de la Confédération ⁽²⁾.

Art. 8

¹ Le présent arrêté n'est pas de portée générale. Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1956.

² Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

⁽¹⁾ RS 7, 985.

⁽²⁾ RO 1954, 573.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'office national suisse du tourisme (Du 12 juillet 1955)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1955
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	31
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6941
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.08.1955
Date	
Data	
Seite	297-324
Page	
Pagina	
Ref. No	10 093 962

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.