

Tourisme responsable et territoires

Document d'orientation stratégique pour
l'aide publique au développement de la France

Sommaire

1. Préambule	5
2. Le tourisme : une croissance globale, des opportunités et des voies de progrès locales	8
2.1. Le tourisme mondial : une composante forte de l'économie des services	9
2.2. Un tourisme en forte croissance dans les pays en développement	9
2.3. La contribution du tourisme à la réduction de la pauvreté : un déficit d'expériences et de bilan	11
2.4. Une meilleure prise en compte de l'environnement et des facteurs sociaux	12
3. Une mobilisation internationale, européenne et française pour un tourisme durable	14
3.1. Des engagements internationaux de principe consistants	15
Les Nations Unies	15
Les organisations sous-régionales	16
L'Europe	16
3.2. Un engagement français constant : l'État, les collectivités locales, les opérateurs et la société civile	17
Le ministère des Affaires étrangères et européennes	17
Les collectivités territoriales	17
L'action inter-institutionnelle	17
Les opérateurs et la société civile	19
4. Les défis d'une coopération élargie pour le développement par le tourisme	20
4.1. Un enjeu majeur : la maîtrise du tourisme	21
4.2. Une condition d'efficacité et de pérennité : l'appropriation des enseignements	23
4.3. Des défis pratiques	24
Renforcer les cadres institutionnels et les politiques volontaristes	24
Utiliser les liens et les articulations propres aux territoires	25
Diversifier l'offre et dynamiser l'économie locale	26
Développer la responsabilité générale du tourisme	27
5. Les orientations de l'aide française pour un tourisme au service du développement	28
5.1. Finalité	29
5.2. Objectifs stratégiques	29
Objectif 1. Renforcer une gouvernance multi-acteurs, condition de maîtrise de « l'outil tourisme »	29
Objectif 2. Traiter le tourisme dans toutes ses dimensions d'outil de développement durable	29
Objectif 3. Soutenir les opérations par des coopérations et des partenariats plus efficaces	29
6. Cadre logique	30
7. Mise en œuvre	31
8. Contributions	34
8.1. Texte	34
8.2. Crédits photographiques	34

Déclinaison de la stratégie d'appui au secteur productif dans les pays de Zone de Solidarité Prioritaire adoptée par le Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement (CICID) de mai 2005, ce document propose des orientations stratégiques pour la coopération de la France sur le thème du tourisme responsable outil de développement.

Ces orientations ont été élaborées par Gilles Béville (Direction Générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats) assisté de deux cabinets BEIRA Conseil Formation Promotion (Alain Laurent) et Interstices (Laure Vierier) après consultation d'un panel d'acteurs et de parties prenantes (39 participants, 25 contributions écrites). Elles ne sauraient être comprises comme des priorités arrêtées unilatéralement. Il s'agit de propositions, à caractère nécessairement général, qui visent à structurer un dialogue entre acteurs et partenaires et à donner un cadre d'action homogène.

In fine, les choix des actions de coopération sont faits par les pays et organisations partenaires de l'aide française dans le cadre des différentes instances de pilotage des coopérations bilatérales, régionales ou multilatérales.

1. Préambule

Le tourisme constitue une composante majeure de l'économie mondiale. Il en est un secteur particulièrement moteur. Depuis 1993, cependant, la progression des recettes touristiques est inférieure à celle du PIB mondial et, depuis 1997, la part des services touristiques fléchit, de 33% à 26,5% de l'ensemble des services¹. Il reste cependant particulièrement dynamique et a un impact considérable là où il se développe. Il est considéré par les Pays en Développement (PED) comme un moteur de croissance et de développement économique important.

Mais le tourisme a des conséquences négatives sur les sociétés et sur l'environnement des pays d'accueil. Or les patrimoines culturels et naturels sont des actifs fondamentaux d'un développement touristique durable. L'accroissement des flux à destination des pays du Sud, des modèles économiques peu favorables aux économies locales et un bilan négatif en matière d'émission de gaz à effet de serre dû essentiellement au transport aérien, font naître interrogations et inquiétudes.

¹ Gilles Caire, *Mondialisation du tourisme* et développement socio-territorial, Congrès international « L'homme au cœur des dynamiques sociales et culturelles », MSHS, Poitiers, octobre 2008.



6

Les PED doivent donc désormais répondre à la question suivante: quelle forme de tourisme est-elle la plus adaptée pour générer de la croissance, contribuer aux recettes d'exportation, réduire la pauvreté et développer de manière durable et équilibrée les territoires ?

Sans opposer tourisme quantitatif géographique concentré (le tourisme « de masse ») et les formes de tourisme responsable, mieux intégrées dans les territoires et moins massives, il est possible de faire évoluer le premier vers une meilleure prise en compte des paramètres environnementaux et sociaux et de développer le second dont la valeur d'exemple est particulièrement utile. La France, premier pays récepteur de touristes, riche de son expérience de tourisme de masse comme de tourisme rural et de ses savoir-faire en économie touristique, s'est engagée dans cette voie.

Dans les Pays En Développement (PED), il est en effet possible de soutenir le développement de formes de tourisme à forte valeur ajoutée, à la fois :

- moteur économique générateur d'emplois et de richesse,
- source de financement pour la conservation de la biodiversité et des patrimoines culturels matériels et immatériels,



- catalyseur de dynamiques économiques, sociales et culturelles territoriales,
- constructeur de territoires plus compétents et mieux outillés grâce à sa transversalité, qui oblige à relier les questions les unes aux autres à travers des cadres institutionnels territoriaux et des plans d'action intégrés.

Ce document d'orientation stratégique (DOS) « Aide publique au développement, tourisme et territoire » place la personne – habitant, bénéficiaire, acteur, migrant, client – au centre d'une approche territoriale du tourisme.

Il envisage le tourisme comme une relation économique et d'échange qui permet de mobiliser pour le développement et la lutte contre la pauvreté, les patrimoines économiques, culturels, sociaux, écologiques et institutionnels des pays et territoires d'accueil. En d'autres termes, ce document propose des orientations pour que la croissance du tourisme dans les PED puisse être mesurée à l'aune des indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Pour cela, une approche stratégique de la problématique devrait prendre en compte :

- **le constat de l'existence d'une pauvreté persistante dans les PMA/PED**, que le caractère transversal d'une politique du tourisme, l'importance du volontarisme politique, l'aptitude du secteur



aux effets multiplicateurs et au renforcement du secteur des services, l'efficacité du principe de subsidiarité active dans la réalisation des projets et la traduction des politiques, devraient contribuer à réduire.

• **différents niveaux d'action :**

la filière touristique, tous types de tourisme confondus, pour en augmenter la production de richesse dans les destinations et le périmètre de responsabilité sociale et environnementale,

les filières connectées, par exemple l'artisanat, l'agroalimentaire et les services, pour en améliorer la production et leur propre responsabilité sociale et environnementale,

les dimensions territoriales, par la recherche des effets leviers sur le tissu productif, mais aussi les infrastructures, le dynamisme social (femmes, jeunes, minorités etc.), la reconnaissance, la protection, la valorisation et l'évolution du patrimoine culturel matériel et immatériel et les questions écologiques et d'environnement au sens large,

les dimensions nationales, pays partenaires et France, pour en augmenter la qualité de coordination dans une optique « réponse aux besoins »,

les dimensions régionales, pour faciliter l'intégration des marchés, les économies d'échelles, la visibilité à l'export et faire jouer à plein les complémentarités,

la dimension internationale, Europe et Nations Unies, pour amplifier les synergies.

• **des orientations, des objectifs et des modes opératoires pour chaque niveau**, intégrant la pré-occupation du développement humain durable.

• **des principes de durabilité :**

le principe de diversification pour éviter la dépendance au tourisme, créer des économies locales, conserver la bio- et socio-diversité, ouvrir les partenariats,

le principe d'intégration des externalités environnementales, sociales et culturelles des maillons et des filières dans leur ensemble (la première étant le tourisme) et des acteurs concernés,

le principe d'articulation des échelles de gouvernance, des secteurs et des logiques d'acteurs.

• **les leçons de l'expérience** sur les difficultés prévisibles de concrétisation, en proposant un appui groupé sur des opérations exemplaires génératrices d'enseignements évitant la dispersion des moyens et la dilution des résultats dans la Zone de Solidarité Prioritaire.

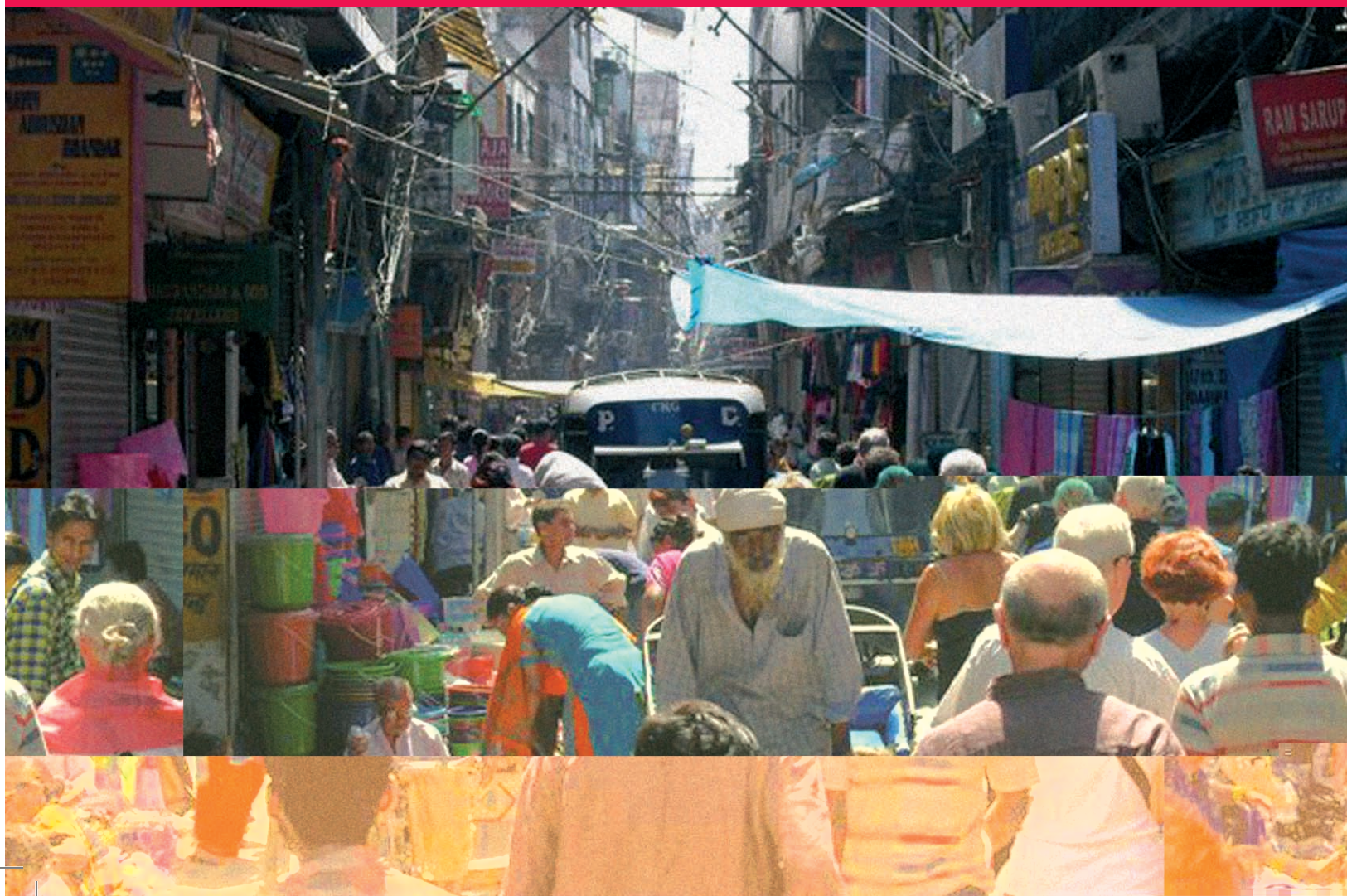
• **un dispositif de mise en œuvre** partant de l'existant via une Plate-forme inter-institutionnelle multi-acteurs agissant en partenariat, territoire par territoire, avec des comités inter-sectoriels, les responsables territoriaux et des dispositifs d'appui.

• **la mise en place d'un mécanisme d'évaluation continue** de façon à traiter, capitaliser et mutualiser les leçons de l'expérience, axe fondamental pour contribuer à l'évolution de la filière et des comportements socio-économiques en général.



2. Le tourisme : une croissance globale, des opportunités et des voies de progrès locales

8



2.1. Le tourisme mondial : une composante forte de l'économie des services

Le taux de croissance mondial du tourisme est supérieur à 5% par an (6,5% par an de 1950 à 2007)². Les taux de croissance nationaux les plus élevés proviennent maintenant des pays en développement, notamment l'Afrique. Ce continent a connu une croissance de plus de 8% en 2007. Depuis la décennie 1990, cependant, le nombre de voyageurs internationaux croît moins rapidement que l'expansion du commerce international de marchandises. Le tourisme n'est plus une « locomotive » depuis une décennie, mais sa capacité à amortir les chocs demeure intacte : épidémies (SRAS), accidents climatiques violents (tsunami), attentats (Hurghada, Bali etc.) et même crises politiques (redéploiement vers le tourisme interne en Côte d'Ivoire).

En 2006, le tourisme représentait encore plus du quart des exportations de services dans le monde et presque 70% de celles des Pays les Moins Avancés. A l'exportation, le tourisme se classe au 4^{ème} rang après les carburants, les produits chimiques et les automobiles. Il devance désormais les produits agricoles. Le tourisme et les secteurs connexes représentent plus de 10% du PIB mondial et plus de 8% des actifs.

Ce constat global d'une croissance du tourisme mondial doit être précisé. D'une part, on constate des variations importantes de coûts d'accès aux services touristiques, tel les séjours en hôtels, et, d'autre part, cette croissance est portée par une forte dynamique des marchés domestiques et l'essor des tourisms régionaux et Sud-Sud, notamment du fait de la Chine. En 1950, 15 pays de destinations, tous européens, attiraient 97% des touristes mondiaux. En 2005, ces quinze destinations touristiques ne représentaient plus

que 54,6% des arrivées totales dans le monde³. Les pays émergents en Europe centrale et en Asie et les pays en développement concourent à la diversification et la dispersion géographique de l'offre comme de la demande.

2.2. Un tourisme en forte croissance dans les pays en développement

Le tourisme est un des secteurs d'exportation les plus importants et une source majeure de devises pour 46 des 50 pays les moins avancés. C'est la première source de devises pour 38% d'entre eux. Il reste cependant limité à 1,2% de part de marché mondial en termes d'arrivées de touristes internationaux et à 0,8% en termes de recettes du tourisme international (chiffres 2005⁴). Cette part de marché croît plus rapidement que celle de l'ensemble des pays en développement.

Si l'Afrique n'a attiré en 2006 que 4,9% des touristes internationaux (un peu plus de 44 millions cette année-là, presque 28 millions en 2000), sa fréquentation touristique a cependant affiché la plus forte croissance, soit une augmentation des arrivées de 9,8%, le double de la croissance mondiale cette même année⁵. Les flux touristiques, fluctuants annuellement, y sont essentiellement orientés vers l'Afrique du Nord (près de 60% des arrivées sur le continent) vers l'Afrique australe (RSA, Botswana, Zimbabwe, etc.) et l'Afrique de l'Est (Kenya, Tanzanie, etc.)⁶. L'Afrique de l'Ouest représente environ 11% des arrivées de touristes sur le continent (2004) mais des fluctuations inter-annuelles existent et sont parfois importantes. Dans cette région, la fréquentation est en hausse depuis 2000 (+14% par an). En 2006, le chiffre d'affaires global a été un peu moins

2 Tourism Market Trends, 2006 Edition – Annexe, OMT

3 Compendium of Tourism Statistics. Madrid, OMT, 2007

4 OMT, *Le tourisme et les pays les moins avancés : une occasion durable de réduire la pauvreté*, 2007

5 Baromètre OMT du tourisme mondial, volume 5 n°2, juin 2007

6 Baromètre OMT du tourisme mondial, volume 6 n°1, janvier 2008

d'1 milliard de US\$ (400 milliards de FCFA) et les nuitées non résidentes ont été en augmentation de +8% annuellement entre 1998 et 2005⁷. Les grands marchés émetteurs sont l'Europe (5 heures de vol) et les États Unis, marchés de proximité comparés à l'Afrique de l'Est. Les tendances vont vers une demande de tourisme de nature et culturel.

En Afrique de l'Ouest, les faiblesses du secteur sont identifiées : manque de visibilité, de diversité, d'attractivité et de compétitivité de l'offre touristique, problème d'accessibilité aux sites et faiblesse du marché régional du fait de difficultés de libre circulation. En dehors de la zone, Madagascar et le Mozambique illustrent aussi cette situation. Ces deux pays disposent d'atouts de classe internationale et le nombre de touristes internationaux y est en croissance. Mais les

liaisons aériennes sont limitées et chères. La capacité d'hébergement est faible et peu d'établissements répondent aux normes internationales (environ 20% pour Madagascar). Le réseau routier est en mauvais état une partie de l'année (saison humide) et les services publics (eau, gaz, électricité) manquent de fiabilité et sont onéreux. Le service Internet est encore insuffisant et inégal, ce qui limite l'accès aux réservations en ligne. Les budgets de promotion sont très insuffisants et les compétences professionnelles encore rares. Dans ces conditions, les formules proposées à la clientèle internationale sont généralement « Tout compris ». Ainsi, le prix final d'un voyage au Mozambique met le produit en concurrence désavantageuse avec un haut de gamme au Cap-Vert et un « bas de gamme » aux Seychelles et à Maurice, avec, de plus, pour ces derniers, un niveau de prestations supérieur.

⁷ Etude relative à l'élaboration d'une politique commune du tourisme des États membres de l'UEMOA, projet de rapport final, Performances Management Consulting, octobre 2007.



2.3. La contribution du tourisme à la réduction de la pauvreté : un déficit d'expériences et de bilan

Si la croissance est nécessaire au développement, elle n'est pas toujours synonyme de réduction de la pauvreté. Tous les modèles de croissance ne sont pas qualitativement égaux face à cet objectif. Pour agir en profondeur sur les causes de la pauvreté et améliorer de façon durable les conditions de vie des populations pauvres, il faut agir sur les facteurs structurels qui produisent vulnérabilité, inégalités et exclusion. C'est donc en termes de renforcement des capacités institutionnelles nationales sectorielles et des capacités d'animation et de coordination des politiques qu'il faut agir. La France, quatrième contributeur en 2006 à l'aide publique au développement mondiale (pays de l'OCDE) avec un montant de 10,6 milliards de dollars, est partie prenante de cette lutte. Elle indique dans son document de politique transversale de 2008, que, dans les 55 pays de sa zone de solidarité prioritaire, ses objectifs principaux en faveur du développement visent à susciter la croissance, réduire la pauvreté et faciliter l'accès aux biens publics mondiaux contribuant par là à l'atteinte des OMD.

Le tourisme peut contribuer à la réduction de la pauvreté dans les pays en développement y compris les moins avancés pour différentes raisons :

- Le consommateur se rendant « dans le produit », les opportunités de consommation et les impacts sont multiples ;
- La forte identité des patrimoines naturels, culturels et historiques des PED constitue un avantage comparatif important ;
- Le caractère récent du développement touristique dans de nombreux PMA leur permet d'intégrer les meilleures options de développement durable ;
- La diversité de la demande touristique et les aspects saisonniers permettent à la plupart des

acteurs d'un territoire d'offrir des produits spécifiques susceptibles d'intéresser un segment de clientèle, qui, même infime, peut constituer une source de revenus complémentaires et un catalyseur important localement ;

- Economie de synthèse de cinq grandes activités humaines – industrie, artisanat, agriculture, transports, services – il est générateur d'offres de travail pour un large éventail d'emplois, de très qualifiés à non qualifiés, et d'opportunités de création de nombreuses petites ou micro-entreprises ;
- Le tourisme permet de valoriser les patrimoines culturels et naturels et d'en faire des atouts économiques, de contribuer à la protection et à la conservation des ressources naturelles et de conscientiser et responsabiliser sur ces sujets ;
- Du fait de la saisonnalité de la consommation touristique, le tourisme peut s'adapter plus facilement aux économies rurales et participer à une diversification des activités agricoles.

Mais ce potentiel est rarement pleinement exploité. Trop souvent, les retombées économiques pour les populations locales sont modestes au regard des sommes transitant par les opérateurs touristiques internationaux. Ce manque à gagner pour les territoires d'accueil (on parle de « fuites ») est d'autant plus important que le tissu économique local est faiblement structuré. Au Kenya, dans le parc de Massaï Mara par exemple, moins de 2% de l'argent dépensé par les touristes est injecté dans l'économie locale⁸.

Le développement du tourisme est généralement perçu comme relevant du secteur privé. Or l'implication directe des communautés locales et l'augmentation des recettes locales nécessitent un engagement soutenu de la puissance publique, dans le cadre de stratégies à long terme et de plans de développement précis.

⁸ Université Moi, Eldoret, Kenya, CRDI, Nairobi, Kenya, septembre 2000.



Ainsi, pour que le tourisme soit un moteur de développement durable, il convient non seulement d'accroître la fréquentation mais simultanément, de faire en sorte qu'une part croissante des dépenses soit réalisée au niveau local, en particulier au bénéfice des populations les plus pauvres. Il est pour cela nécessaire d'élargir la diversité des produits offerts sur place aux touristes et d'en améliorer la qualité. Cela concerne en particulier les dépenses personnelles des touristes, et, par conséquent, les filières artisanales et agroalimentaires dont la qualité spécifique liée au terroir est porteuse de valeur ajoutée. Le comportement des entreprises touristiques peut être à cet égard grandement favorisé par des politiques publiques dans les pays d'accueil.



2.4. Vers une meilleure prise en compte de l'environnement et des facteurs sociaux

Le tourisme de masse a des retombées macroéconomiques très significatives. Mais ses effets négatifs sur l'environnement (exemples bien connus de Djerba et de l'oasis de Tozeur en Tunisie, des îles Baléares, de l'archipel des Galapagos, etc.), au plan local (gaspillage et pollution des eaux, déchets, dénaturation des paysages), comme au plan global (bilan carbone, diminution de la biodiversité, épuisement des ressources naturelles, emprises spatiales etc.) sont importants. De même, l'impact de certaines formes de tourisme industriel est particulièrement dramatique sur les plans culturels et sociaux (folklorisation des cultures, pillage des biens culturels, prostitution, etc.). Mais, moyennant des mesures appropriées, ce tourisme peut contribuer non seulement à l'emploi local et la croissance économique, mais aussi au financement de la protection de l'environnement (entrée des réserves naturelles et paiement indirect des services écologiques) et du patrimoine culturel (visites des sites et lieux de mémoire, fréquentation des festivals, etc.).

C'est pourquoi l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT) et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) ont mis en avant la notion de tourisme durable, objet de la Charte de Lanzarote, signée en 1995. Sur cette base, une offre touristique se développe régulièrement, portée par une demande croissante émanant de consommateurs de plus en plus sensibles à cette dimension de leurs loisirs.

Parallèlement, sont apparues des formes de tourisme dites « solidaires », « équitables », « intégrées », « diffuses ». Elles ont en commun le souci d'un impact positif mais diffus, peu perturbant sur les territoires concernés, à travers une empreinte écologique moins marquée, des effets économiques mesurés et partagés et des conséquences sociales limitées. Ces formes « douces » de tourisme sont caractérisées par une implication forte des populations dans le projet touristique, la maximisation des retombées économiques, la valorisation des patrimoines naturels, culturels et humains, la minimisation des effets négatifs et l'aménagement de temps de rencontres entre visiteurs et visités. Sans représenter pour l'heure des flux financiers très importants, ces produits ouvrent, dans les pays du Sud, des perspectives nouvelles, dont le tourisme vert ou rural a montré, en France et en Europe, tout le potentiel. Au Burkina Faso par exemple, des expériences de tourisme

solidaire ont à leur actif des flux économiques appréciables pour la communauté d'accueil, de nombreux apprentissages pour les femmes et les jeunes, une valorisation des populations et leur maintien au village et l'existence d'une démocratie locale.

En France, la notoriété du « tourisme responsable », terme qui désigne généralement les formes solidaires, équitables, éco- ou durables, est croissante. De 27% en 2007 elle est passée à 59% en 2008⁹. Parmi les formes moins massives de tourisme, le tourisme de nature (écotourisme, tourisme rural, tourisme vert, tourisme sportif etc.) connaît une croissance spectaculaire estimée à 20% en 2006. Par ailleurs, les touristes sont de plus en plus concernés par les impacts de leurs vacances sur l'environnement.

9 Enquête TNS Sofres réalisée du 13 au 17 mars 2008 pour voyages-sncf.com auprès de 800 voyageurs de plus de 18 ans ayant réalisé au moins un séjour en 2007.



3. Une mobilisation internationale, européenne et française pour un tourisme durable

14



3.1. Des engagements internationaux de principe consistants

Les Nations Unies

L'OMT (Organisation Mondiale du Tourisme) met en œuvre depuis 2002 une initiative pour un tourisme durable facteur de réduction de la pauvreté (ST-EP sustainable tourism – eliminating poverty). Depuis 2005, le ministère des Affaires étrangères et européennes la soutient en mettant un expert à la disposition de cette organisation.

Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) mène de nombreux travaux sur les impacts du tourisme sur l'environnement et sur les conséquences du changement climatique. Il est animateur du groupe de travail international sur le développement du tourisme durable piloté par la France.

La Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) développe une initiative articulant tourisme durable et technologies de l'information afin de renforcer les capacités des petites et moyennes entreprises du secteur touristique des pays en développement.

L'UNESCO met en place différents projets de « routes » culturelles servant de base au développement d'un tourisme durable (route des sites du patrimoine mondial dans l'isthme centraméricain, routes des Ksours, route de la soie, etc.) et son programme de réserves de biosphère (MAB) offre un modèle d'exploitation durable des ressources naturelles dans des zones fragiles, avec pour objectif de réduire la pauvreté.

Enfin, de nombreuses conventions internationales prennent en compte les aspects relatifs à la durabilité applicables au secteur du tourisme (ex. Convention sur la Biodiversité).

Depuis 2006, le ministère français chargé de l'écologie a lancé, en partenariat avec les ministères chargés des affaires étrangères et européennes et du tourisme et avec l'OMT et le PNUE, un groupe de travail international (GTI) sur le développement du tourisme durable dans le cadre du processus onusien dit « de Marrakech » sur les modes de production et de consommation durables. Ce groupe est composé de dix huit pays¹⁰, huit organisations internationales (PNUE, OMT, CNUCED, UNESCO, OCDE, Commission européenne, Système d'Intégration Centre-Américain (SICA), Plan Bleu) et d'une dizaine d'ONG internationales et d'organisations professionnelles. Il s'est réuni trois fois à Paris (2006, 2007) et au Costa Rica (juin 2008). Ses recommandations politiques pour un tourisme durable seront remises au Secrétaire général des Nations Unies et constitueront une contribution au cadre décennal de l'ONU en faveur de la production et de la consommation durables.

Mi-2008, les actions menées par le GTI ont abouti à une campagne de sensibilisation au « passeport vert », à son projet pilote au Brésil (partenariat PNUE, France, Brésil), à la création d'un réseau de bailleurs de fonds axé sur la définition de critères objectifs d'investissements durables dans le secteur du tourisme (les « principes du Costa Rica ») et à un état des lieux des systèmes de labellisation certification en matière de tourisme durable. Des ONG internationales participent de façon approfondie à cette réflexion, comme Wetlands International ou RainForest Alliance, dont un des programmes est de faire converger les certifications et labels touristiques durables, créant ainsi un « label des labels ».

¹⁰ Allemagne, Bahamas, Brésil, Cap-Vert, Cambodge, Chine, Costa Rica, Croatie, États-Unis, France, Inde, Madagascar, Mali, Maroc, Norvège, Nouvelle Zélande ainsi que Australie et Royaume Uni comme observateurs.



Les organisations sous-régionales

L'Union Economique et Monétaire Ouest-africaine (UEMOA) s'intéresse à la planification d'un développement du tourisme en Afrique de l'Ouest et souhaite élaborer une stratégie sectorielle. En Asie, les cinq pays riverains du Mékong – Cambodge, Laos, Myanmar, Thaïlande et Vietnam – et la province du Yunnan (Chine), ont lancé en 1992 le Programme de coopération économique de la sous-région du Grand Mékong (GMS) comportant un axe tourisme des patrimoines culturel et naturel. Au niveau centraméricain, le Système d'Intégration Centre-Américain (SICA) développe, avec l'appui de la coopération française, la formation des réseaux de professionnels du tourisme et soutient des projets de développement local, d'économie solidaire et de tourisme responsable à l'échelle régionale.

En Méditerranée, il faut noter les travaux et ateliers du Plan Bleu (Centre d'Activité Régional du PAM/PNUE) sur le tourisme durable depuis 1980 et le projet de tourisme durable soutenu par le Comité 21 français dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée.

L'Europe

Outre la résolution du Parlement européen en faveur du développement d'un tourisme moteur de développement¹¹, l'agenda 21 du tourisme européen et les travaux du Conseil de l'Europe sur le tourisme durable, il faut citer le projet TRES (Tourisme Responsable et Solidaire) porté par un consortium d'ONG italiennes, espagnoles et françaises qui promeut le tourisme responsable comme instrument de lutte contre la pauvreté et pour la construction de relations solidaires entre les peuples.

¹¹ P6_TA(2005)0337

3.2. Un engagement français constant : l'État, les collectivités locales, les opérateurs et la société civile

Le Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (MAEE)

La Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID) a initié, à l'occasion du sommet du développement durable de Johannesburg en septembre 2002, un atelier de sensibilisation à la thématique du tourisme solidaire. Par la suite, les actions en faveur de cette thématique ont abouti à la mise sur pied d'un réseau international informel des agences de coopération bilatérales et multilatérales, à l'organisation d'une manifestation spécifique d'échanges de pratiques, de sensibilisation et de création de liens entre acteurs, le Forum international du tourisme solidaire (FITS – France/Marseille en septembre 2003, Mexique/Chiapas en mars 2006 et Mali/Bamako en octobre 2008) et à la réalisation d'études et d'analyses. La DGCID a également soutenu jusqu'en 2007 des projets mis en œuvre par différentes ONG notamment en Afrique et en Amérique centrale ainsi que deux projets au Sénégal et à Madagascar. Elle continue ses actions de renforcement des capacités des acteurs du Sud au travers de son assistance technique auprès de certaines organisations multilatérales (Organisation Mondiale du Tourisme, Banque Asiatique de Développement et Système d'Intégration Centre-Américain) et de gouvernements (Tanzanie, Mali) et appuie la structuration des acteurs français du tourisme équitable, regroupés depuis 2006 dans une association professionnelle l'ATES (association pour le tourisme équitable et solidaire).

Les collectivités territoriales

En 2005 la Délégation à l'Action Extérieure des Collectivités Locales de la DGCID (DAECL) et la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) ont mis en place un atelier de réflexion qui a débouché sur la publication d'un vade-mecum « Coopération décentralisée, tourisme responsable et solidaire et développement des territoires ». Depuis 2006, des co-financements de l'État (MAEE) et des collectivités locales ont permis la mise en œuvre de projets de coopérations décentralisées dans le domaine du tourisme rural et solidaire. Ces structures ont également appuyé la mise en place du groupe thématique de Cités Unies France (CUF) « Tourisme responsable et coopération décentralisée ». Parallèlement, un nombre significatif de collectivités françaises se sont impliquées. Citons les régions Aquitaine, PACA, Nord Pas de Calais, Auvergne, etc., les villes de Grenoble, Romans et Chinon etc., et les Conseils Généraux de l'Allier et de l'Isère.

Le rôle des collectivités, avec la CNCD, est d'aider à la mise en cohérence de l'ensemble des acteurs engagés dans des stratégies de développement touristique et de l'ensemble des filières reliées (artisanat, alimentation etc.). Cette action a abouti, en juin 2008, à un accord de partenariat État – Coopération décentralisée. Cet accord a pour objectif de renforcer les synergies entre les institutions mentionnées afin de faire du tourisme un vecteur de développement territorial durable.

L'action inter-institutionnelle

La France est engagée dans un exercice de définition d'une stratégie nationale de développement d'un tourisme durable. Cette stratégie est une composante thématique de la stratégie nationale de développement durable 2003/2008. Le présent document d'orientation stratégique est le volet international du thème, en application des orientations du Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID), dont la stratégie sectorielle n° 7 « appui au secteur productif ».



(Luang-Prabang, etc.), la protection de la biodiversité (projet au Mozambique, etc.). L'AFD, sur proposition de la DGCID, a mené une étude d'impact des formes de tourisme responsable sur les territoires dans les PED. Ses résultats devraient participer, avec le document d'orientation stratégique, à l'intégration du tourisme dans un cadre d'intervention stratégique de l'AFD sur le secteur privé.

L'Agence française de développement (AFD), partie prenante de ces différentes actions en faveur d'un tourisme responsable facteur de réduction de la pauvreté et de développement, a réalisé en 2006 un audit interne qui recommande de faire du tourisme un axe stratégique d'intervention, axe qui pourrait être piloté par les services en charge de l'appui au secteur privé. Les interventions de l'Agence sont réalisées soit par des prêts aux opérateurs économiques via sa filiale Proparco, soit par des prêts souverains aux États ou non-souverains à différentes entités, soit enfin par des subventions via son programme de renforcement des capacités commerciales des pays (PRCC). Ses actions concernent par exemple la formation professionnelle (écoles hôtelières, etc.), l'appui au développement de l'écotourisme (Mauritanie, Vietnam, Laos, etc.), la mise à niveau des hôtels (Tunisie), la préservation du patrimoine culturel et l'aménagement urbain

Le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM), fonds interministériel dédié à la protection de l'environnement mondial dans les projets de développement (PMA, pays émergents), soutient de nombreuses actions en faveur du tourisme. Celles-ci concernent les interventions de protection de la biodiversité, dont les caractéristiques sont la gestion et l'exploitation durable des ressources naturelles, les bénéfices socio-économiques, la valorisation du patrimoine culturel et le respect des communautés locales. Le tourisme constitue un des outils les plus prometteurs pour l'application de cette approche.

D'autres partenaires développent des actions à l'international comme l'Agence de l'Environnement et la Maîtrise de l'Energie (ADEME) ou ODIT France (Observatoire, Développement et Ingénierie Touristiques).



Les opérateurs et la société civile

A côté des acteurs institutionnels, de plus en plus d'opérateurs privés du tourisme s'engagent sur des démarches responsables afin d'atténuer les effets négatifs du tourisme tant sur les populations que sur l'environnement. On citera par exemple le Club Méditerranée et sa démarche éco-responsable, le distributeur VSC (voyages-sncf.com) et ses éditions des trophées du tourisme responsable depuis 2007, l'Association pour un Tourisme Responsable (ATR) avec les opérateurs historiques tels Atalante (Charte du Voyageur). De manière générale, la mise en place de services ou directions du développement durable ou de la responsabilité sociale et environnementale, adossés à des chartes et tableaux d'indicateurs (Nouvelles Frontières/TUI, Accor etc.), est généralisée.

Du côté associatif, les engagements volontaires et les propositions de voyages et séjours alternatifs se multiplient avec une tendance au regroupement des offres et/ou des acteurs, particulièrement sur internet. Le réseau français ATEs (Association pour le Tourisme Equitable et Solidaire) développe un programme de recherche participative (PICRI) dont l'objectif général est de promouvoir le tourisme équitable par le renforcement de la crédibilité des acteurs vis-à-vis

du public, avec des garanties sur les conditions sociales et environnementales de production des circuits et séjours.

Fin 2008, à l'initiative du cabinet BEIRA.CFP, un collectif de partenaires privés, universitaires associatifs et institutionnels développent le programme TER_RES (Territoires Responsables), méthodologie de valorisation et d'appui des démarches intégrées, dites territoriales, articulant développement touristique et développement territorial.



4. Les défis d'une coopération élargie pour le développement par le tourisme

20



4.1. Un enjeu majeur : la maîtrise du tourisme

Minimiser les effets négatifs et maximiser les effets positifs du tourisme : cette formule résume bien la difficulté majeure que doivent surmonter les États partenaires soucieux d'orienter l'économie touristique au mieux de leurs intérêts à moyen et long termes. Maîtriser les externalités de la filière comme son organisation interne est objectivement un enjeu de développement durable global mais aussi, pour les destinations, un enjeu territorial fort. L'évaluation des actions en faveur du développement durable dans la coopération internationale de la France – évaluation 2000-2004 – montre en effet que la « dimension territoriale, présente au sein de la plupart des initiatives de coopération est particulièrement pertinente pour la promotion du développement durable ».

Minimiser les effets négatifs du tourisme et en maximiser les effets positifs ne peut être envisagé que si, dans une large mesure, le tourisme est maîtrisé et approprié le plus en amont et si possible conçu et géré par les acteurs et habitants du Sud. Les obstacles à cette maîtrise sont cependant nombreux.

- C'est la demande qui donne une valeur économique aux attraits spécifiques de chaque destination. C'est aussi elle qui détermine le consentement à payer.
- Les destinations sont tributaires de changements sur lesquels elles ont peu d'influence : fragmentation des calendriers de vacances et de loisirs, banalisation des mobilités matérielles (déplacements) ou immatérielles (Internet), intégration des systèmes de réservation, de distribution et même de production, pouvoir d'achat.
- Même réparties dans le monde entier, les attractions touristiques majeures concentrent les flux et les investissements. Ces concentrations génèrent des impacts indiscutablement positifs mais aussi de nombreuses externalités négatives et occasionnent des coûts d'aménagement, de contrôle ou de restauration.

- Les coûts de gestion durable des ressources touristiques les font passer du statut de biens gratuits (paysage, ambiance, charme) à ceux de biens publics et biens économiques. De ces statuts découlent des modes de gestion différents : gestion communautaire, réglementations foncières et fiscales, outils normatifs relatifs à l'environnement, aux droits sociaux ou aux droits de propriété intellectuelle etc.

- Plusieurs facteurs influent sur le prix de l'offre et les niveaux de recettes : facteurs locaux (abondance ou rareté des ressources valorisables, coûts des services de valorisation), qualité de la commercialisation intérieure et extérieure, niveau de contribution des agents économiques à la gestion des « biens de destinations », satisfaction du visiteur.

- Une insuffisante diversification des économies et une trop faible prise en compte des spécificités du développement touristique accroissent les « fuites » telles que rapatriements de bénéfices ou importations induites.

- Les référencements mondiaux des centrales d'achat des grands groupes et des croisiéristes (équipements, aliments congelés, boissons etc.) externalisent la production et s'opposent aux référencements de proximité plus favorables aux destinations et moins producteurs de GES, emballages et autres externalités environnementales.

- La compétitivité des entreprises compte autant qu'un environnement macro-économique favorable : information juste et accessible, fournisseurs de bonne qualité, absence d'obstacles administratifs, imposition non handicapante, sécurisation foncière, légale et financière.

- La décongestion des sites et la diffusion géographique mais aussi économique des avantages du tourisme découlent de facteurs très différents : esprit d'entreprise, apprentissage par l'expérience, diffusion des acquis et formation, identification des dotations naturelles et culturelles et de leurs dynamiques, possibilités d'investissements dans l'accessibilité, les installations, les équipements, les produits et les services, aménagement du territoire et gouvernance territoriale.

Pratiquement, il s'agit alors d'aller vers la maîtrise :

- des différences culturelles entre l'exogène et l'endogène dans une **approche interculturelle** et à travers la **participation et la co-responsabilité des parties prenantes**,
- des formes de tourisme dont le rapport production/effets résidents est le plus favorable (tourisme de proximité, intégré, diffus, diversifié, de découverte, de loisirs, sportif, récréatif mais aussi culturel, artistique, historique, religieux, rural, gastronomique, cynégétique etc.) et de la filière de consommation, de commercialisation et de production touristique. C'est notamment l'objet de la **responsabilité sociale et environnementale (RSE)** des acteurs de cette filière,

- du tourisme massif et concentré par une **planification territoriale** assurant le contrôle foncier et les orientations d'investissements (clauses sociales et environnementales compatibles avec les accords de libéralisation des services),
- des outils méthodologiques (diagnostic territorial), politiques et financiers pour **développer une approche territoriale liant tourisme et patrimoines** selon les potentialités, la sensibilité des sites, notamment en terme de ressources naturelles, de populations et de niveau général d'activité économique,
- des risques environnementaux à court et long terme, sociaux (déstructuration, pertes d'activités, de sens et de valeurs, dégradation des comportements etc.), sanitaires (épidémies, sida etc.), sécuritaires et politiques, **en considérant le tourisme dans toutes ses dimensions d'outil de développement durable**,
- des décalages de rythme entre d'une part le marché et la construction et le renouvellement des offres et, d'autre part, les changements de comportement des agents économiques, partenaires, clients et populations d'accueil à travers **le renforcement des capacités des femmes, des hommes et des institutions**.



4.2. Une condition d'efficacité et de pérennité : l'appropriation des enseignements

Le tourisme étant une activité interculturelle par essence, il est nécessaire non seulement que les projets soient conçus en partenariat avec les destinations mais que l'évaluation se réalise à partir de critères définis par les deux partenaires. Cette co-construction des indicateurs à partir d'un cahier des charges générique de critères du développement durable et humain et un cahier des charges spécifique aux territoires d'accueil est au cœur de l'évaluation. Cette dernière devrait être quantitative et qualitative, croiser les regards et les points de vue, sommative (contrôle) et formative (démarche de progrès) et fournir les données aux échelles macro (marchés), méso (territoires) et micro (offres) nécessaires aux besoins d'une politique de maîtrise du tourisme.

Les démarches évaluatives font normalement partie du cadre logique des programmes et projets et la capitalisation est une des étapes du cycle de projet. Mais les résultats des évaluations à mi-parcours et finales restent peu diffusés et finalement peu appropriés. De plus, ces évaluations, en matière d'impacts du tourisme à l'échelle méso, sont peu nombreuses. Le cadre de référence sur les agendas 21 Locaux note par exemple que l'évaluation peut servir à apprécier la transversalité du projet, les méthodes utilisées (résolutions de conflits, qualité de la participation, appropriation du projet) et les difficultés de réalisations, les résultats obtenus, en termes d'écarts par rapport à la situation de départ et par rapport aux objectifs et en termes d'impacts (autres acteurs, territoires) et ses effets externes, positifs ou négatifs.

De manière générale, l'évaluation :

- fait partie du diagnostic de territoire et permet d'apprécier la cohérence des politiques et des actions en cours ou en projet avec les finalités et les principes d'action du développement durable,
- permet l'évolution des politiques par une adaptation des pratiques, des procédures et des comportements d'acteurs,
- est facteur de mobilisation car, appliquée à l'ensemble des phases d'un projet de territoire, de l'élaboration à sa mise en œuvre, elle est une opportunité pour associer les différentes parties prenantes, notamment la population,
- contribue à la dynamique d'amélioration continue d'un projet territorial de développement durable,
- permet la transparence et la crédibilité des engagements – politiques, programmes, chartes, labels etc. – à partir de contrôles de terrain objectifs, indispensables dès lors qu'il s'agit de valider les pratiques responsables.

Au-delà des rapports d'évaluation classiques, l'évaluation est une activité parfaitement transversale qui irrigue différentes fonctions clés : suivi, contrôle, animation, formation, valorisation et capitalisation. Deux liens sont particulièrement à mettre en évidence. D'une part, en reliant l'appréciation des besoins (lacunes, faiblesses etc.) à l'évaluation des compétences, elle est fortement partie prenante de la formation, la formation-action et des dispositifs d'appui comme les centres de ressources ou les réseaux de compétences à mobiliser. D'autre part en reliant les résultats obtenus à l'appui, elle augmente l'efficacité et oblige à mettre au point un mécanisme d'appréciation, des critères et des indicateurs pertinents, partagés et performants.

L'enjeu est de cumuler l'information générée par une politique de maîtrise du tourisme dans le cadre d'un processus permanent d'accroissement des connaissances, de capitalisation et de recyclage par l'information et la formation. Les voies de progrès passent par le soutien aux **centres de ressources** et aux **réseaux de compétences**, la **formation en général**, des **outils de valorisation** tels les **séminaires**, les **rencontres territoriales**, les **événements publics internationaux** et les **sites web**.

4.3. Des défis pratiques

• Renforcer les cadres institutionnels et les politiques volontaristes

Le défi : permettre à une politique touristique de développer tout son potentiel d'entraînement nécessite tout à la fois un cadre institutionnel et des politiques volontaristes transversales - tourisme responsable, culture, aménagement du territoire, décentralisation etc – pour un objectif de développement durable, et des dispositifs inter-institutionnels par territoire, par pays ou par région pour favoriser les complémentarités et les synergies et éviter les visions cloisonnées et réductrices. L'enjeu organisationnel est d'harmoniser et coordonner les pratiques des partenaires français et leurs activités au niveau de chaque pays bénéficiaire.

A l'international, comme le montre l'expérience, diverses organisations internationales peuvent favoriser et amplifier le développement local en articulant sur les territoires les actions de coopération des partenaires internationaux, nationaux, régionaux et locaux.

En France, un des objectifs principaux de la réforme initiée en 1998 était de rationaliser le dispositif par la redéfinition des rôles et de la répartition des activités des différentes instances impliquées dans la politique d'aide publique au développement. Cette réforme pointait les questions d'articulation entre les différents acteurs et la clarté du processus décisionnel nécessaire à la mise en œuvre d'une politique publique cohérente et efficace.

Pour les collectivités territoriales engagées dans la coopération, le défi réside dans le risque de voir les démarches se compartimenter par type de collectivités, allant vers une coopération parcellisée des villes, petites, grandes, des départements, des régions, sans pour autant réaliser la « nécessaire synthèse » sur le terrain. Cette équation n'est pas simple à résoudre et elle fait obligation d'inventer de nouveaux modes de travail.

Au Maroc, une étude sur les mécanismes de coordination des financements de la coopération a pointé des défaillances importantes : un déficit d'information et de communication entre les différentes parties, une inefficacité des mécanismes de coordination de l'aide par absence d'un véritable leadership, des difficultés engendrées par l'émergence de nouveaux acteurs dans le domaine du développement, (avec installation d'une « concurrence malsaine entre les différents intervenants »), un manque de vision unifiée handicapant la réalisation de certains projets.

Tous ces exemples montrent qu'à toutes les échelles – international, ministères et collectivités en France et pays partenaires de la coopération – la question de la capacité des cadres institutionnels à mettre en œuvre d'une part des politiques sectorielles et d'autre part à coordonner leurs stratégies et leurs actions, est un enjeu central pour une stratégie d'articulation par essence.

Cette question de coordination et d'harmonisation est récurrente. Elle l'est donc aussi, logiquement, pour les démarches territoriales. Ainsi, une étude sur les conditions de réussite de 5 agendas 21 locaux « tourisme » (Calvià/Baléares, Storstrom/Suède, Marie-Galante/Guadeloupe, Bournemouth et Winchester/UK) met en avant :

- L'approche remontante : partir du terrain.
- La coopération institutionnelle : implication au minimum des départements tourisme, culture et environnement.
- La stabilité du portage : équipe compétente (dans leurs domaines + connaissance du fonctionnement des marchés et des entreprises) stable dans la durée.
- Le niveau du portage : portage politique de haut niveau (cabinet du maire) et près de l'exécutif (Calvia).
- L'équilibre experts/décideurs : équilibre entre rapports d'expertise (ex. planification, analyse de marchés et capacité de charge), délibération et prise de décision des parties prenantes (Calvia).
- Le soutien aux initiatives extérieures par rapport au local.

• Utiliser les liens et les articulations propres au territoire

Le défi : n'étant pas seulement économique, la réduction de la pauvreté découle d'engagements politiques volontaristes pour atteindre des cibles indépendamment du niveau de croissance économique. C'est l'objet du changement systémique proposé : il articule les échelles (dont l'échelle de proximité, plus pertinente dans le cas de la pauvreté), les filières connectées au tourisme (dont l'artisanat, filière capitale), les autres filières (toutes les économies locales et la sécurisation des marchés internes voire externes) et les grands axes structurants du développement durable (renforcement des capacités, effets multiplicateurs, promotion des femmes, équité sociale, valorisation des patrimoines etc.).

L'approche filière est efficace au plan économique. C'est à ce niveau que la production et la commercialisation s'organisent à travers des relations contractuelles entre acteurs économiques familiers. L'analyse de la chaîne de création de valeurs permet des bilans économiques rapides, l'analyse des points de moindre rentabilité, la compréhension de la circulation du savoir, le repérage des situations de pouvoir qui conditionnent la répartition des profits et des risques et une mesure de la richesse produite. Le concept de filière a également l'avantage de faire le lien global-local et de situer les problèmes dans un contexte d'organisation du commerce mondial. En matière de tourisme, la notion de filière évoque structurellement un ensemble de services reconnu comme un groupe de services interdépendants (services touristiques associés aux services de construction, services informatisés de réservation et services d'environnement).

L'approche filière ou sectorielle dans le tourisme est appropriée au traitement des questions de concurrence, d'accès aux marchés et surtout, d'organisation interne et de démarches qualité pour chaque maillon. Mais le concept masque l'arborescence des services qui sont structurellement liés au tourisme et ne prend pas en compte les questions transversales (le système foncier, les infrastructures, les services d'approvisionnement en

énergie, eau et agroalimentaire, la formation non spécialisée etc.). Le croisement de la filière centrale du tourisme avec les transversalités du territoire s'impose donc. En matière de lutte contre la pauvreté par exemple, cette nécessité est illustrée par :

- Les premiers enseignements expérimentaux au Laos, Gambie, Vietnam, Ethiopie et Mozambique : multiplier les occasions de « petites dépenses » (circuits, temps de séjours), augmenter le nombre de touristes, soutenir les filières agroalimentaires et artisanales, favoriser tous les emplois locaux (non qualifiés à qualifiés) et raccourcir la filière (Internet).
- Le constat que les 3/4 des populations pauvres sont rurales et, que, en l'absence de transferts pouvant pallier leur absence de capital, elles resteront pour plusieurs décennies dépendantes des ressources et écosystèmes naturels dont elles sont garantes en termes de conservation de la biodiversité et de production vivrière.

Les échelles territoriales (régions, communes, etc.) sont les plus pertinentes pour croiser les filières avec des transversalités comme par exemple l'eau et ses incidences en matière de santé, d'aménagement du territoire, d'environnement, de systèmes agraires et productifs, etc. Elles le sont aussi pour faire du tourisme responsable un moteur de développement durable s'appuyant sur une analyse systémique des paramètres et l'implication des acteurs à tous les niveaux.



• Diversifier l'offre et dynamiser l'économie locale

Le défi : utiliser à plein la capacité du tourisme pour générer des marchés locaux et régionaux de biens et services (linkages) et susciter de multiples dynamiques locales d'organisations, de coopérations et de relations entre parties prenantes et avec les habitants exige une gestion patrimoniale. Cette dernière doit mettre à contribution de façon appropriée des méthodes, outils et bonnes pratiques d'ordre :

- technique (accès, gestion des sites, gestion de la saturation etc.),
- scientifique (capacités de charge et d'accueil, sensibilité, gestion durable de la ressource etc.),
- juridique (incitation, contrôle, sanction),
- pédagogique (sensibilisation, interprétation, formation, éducation en milieu scolaire etc.),
- organisationnel (administration, relations avec le public, planification etc.)

Le tourisme étant sous dépendance extérieure aux territoires (ceci inclut les clientèles nationales), l'option tout-tourisme est unanimement considérée comme dangereuse. Les facteurs de risque sont en effet nombreux :

- Une diminution de 5% à 10% du tourisme en milieu insulaire a un effet domino sur le reste de l'économie et la concentration d'infrastructures touristiques sur des territoires réduits entraîne la diminution des surfaces agricoles et la disparition de savoir-faire, l'émigration et la perte de dotations, notamment les spécificités culturelles.
- Les technologies de l'information et de la communication rendent le marché du tourisme plus volatile (le client peut « zapper » entre des opportunités interchangeable), plus exigeant (client « roi » : meilleure offre, opportunité originale, nouvelle destination etc.) et plus flexible (développement d'un « circatourisme » de proximité, fractionnement des séjours ou de report des départs, loisirs déconnectés des voyages etc.).
- Des fluctuations de pouvoirs d'achat entament la rentabilité des entreprises touristiques et pèsent sur les postes financiers non vitaux tels la recherche-développement ou les politiques

d'achats responsables, exigeantes en ressources humaines et budgétaires.

- L'accroissement de la concurrence génère de nouvelles destinations et de nouveaux produits très compétitifs ou très attractifs (exemple : premier vol touristique pour l'Antarctique en 1956 à partir du Chili, première croisière en 1957-1958, 50 000 touristes en 1990, 100 000 en 1998, 200 000 en 2006 ; 5 000 personnes par an aux Malouines en 1994-1995, 40 000 en 2000).
- L'émergence de nouveaux bassins de clientèle dans les pays en situation intermédiaire ou nouvellement industrialisés (Corée du Sud, Taïwan, Malaisie, Thaïlande, Inde, Indonésie et bien sûr Chine) accroît les marges de manœuvre mais aussi les incertitudes.
- L'existence à priori durable de menaces terroristes, dont la prévention nécessite un partage de renseignements entre les pays pour la sécurité des séjours et des moyens et mécanismes de coordination entre les pays et les différents acteurs pour la gestion des crises.
- Une perméabilité du tourisme aux crises financières et économiques globales, illustrée par le resserrement du crédit par les banques centrales dans la zone euro et en Chine, et susceptible de freiner la croissance du tourisme.
- L'augmentation de la probabilité d'événements brutaux – attentats, tsunamis, épidémie de pneumonie atypique (Sras), catastrophes aériennes etc. – avec comme conséquence la fermeture des frontières ou l'interdiction d'accès à certaines zones.
- Le réchauffement de la planète, dont le tourisme est à la fois victime et responsable, contribue pour environ 5 % à l'émission des gaz à effet de serre et aura pour conséquence une élévation du niveau des mers menaçant certaines îles tropicales et littorales, un manque de neige pour les stations de sport d'hiver et un manque d'eau dans certaines régions.
- Une pression accrue sur l'environnement et l'exploitation des ressources (bois, ressources foncières, énergie fossile etc.) conduit à des conflits d'usage et d'option de plus en plus aigus, en premier lieu desquels celui pour l'eau douce.

Dès lors, l'ensemble des acteurs économiques, sociaux et les responsables territoriaux devraient s'attacher à :

- Créer des marchés touristiques moins dépendants des aléas internationaux et de la concurrence entre destinations telles les clientèles nationales.
- Cibler les zones de pauvreté et les territoires ruraux en général (où se concentre les 3/4 de la pauvreté) et où les activités touristiques viendraient en complément d'une poly-fonctionnalité rurale essentielle.
- Encourager les outils d'ancrage territoriaux des grandes infrastructures touristiques, notamment littorales, comme par exemple l'outil de pilotage In Situ du Club Méditerranée, qui détaille, pour les améliorer, l'ensemble des relations commerciales et non commerciales entre un site d'implantation et sa zone d'interaction proche et distante.
- Soutenir les marchés locaux et les circuits de consommation et de production domestiques, qui, en rapprochant le lieu de production du lieu de consommation génère économiquement un maximum de retombées, réduit plusieurs impacts environnementaux négatifs (transport, sur-emballage, gaz à effet de serre), préserve des paysages ouverts et favorise l'occupation dynamique des territoires ruraux.
- Favoriser la création de clusters, regroupements d'entreprises issus d'alliances stratégiques, en favorisant les occasions de rapprochement, renforçant la qualification et offrant le plus de services possibles.
- Conserver et valoriser le patrimoine culturel matériel et immatériel, le patrimoine social et le patrimoine naturel par des mesures juridiques et pratiques pour en préserver la diversité et la signification et en utiliser le potentiel économique mais aussi social et sociétal. La compréhension mutuelle, le dialogue interculturel, les échanges et l'innovation en sont des éléments clés.

• Développer la responsabilité générale du tourisme

L'enjeu est de faire évoluer le modèle dominant en développant une Responsabilité Sociale et Environnementale (RSE) génératrice de changements en profondeur, en capitalisant le fort potentiel d'innovation et d'exemplarité des opérateurs militants (les labels, les chartes), en sensibilisant la clientèle à l'importance de ses choix et en renforçant les capacités des autorités nationales et territoriales des pays partenaires à orienter toutes les formes de tourisme vers plus de bénéfices locaux.

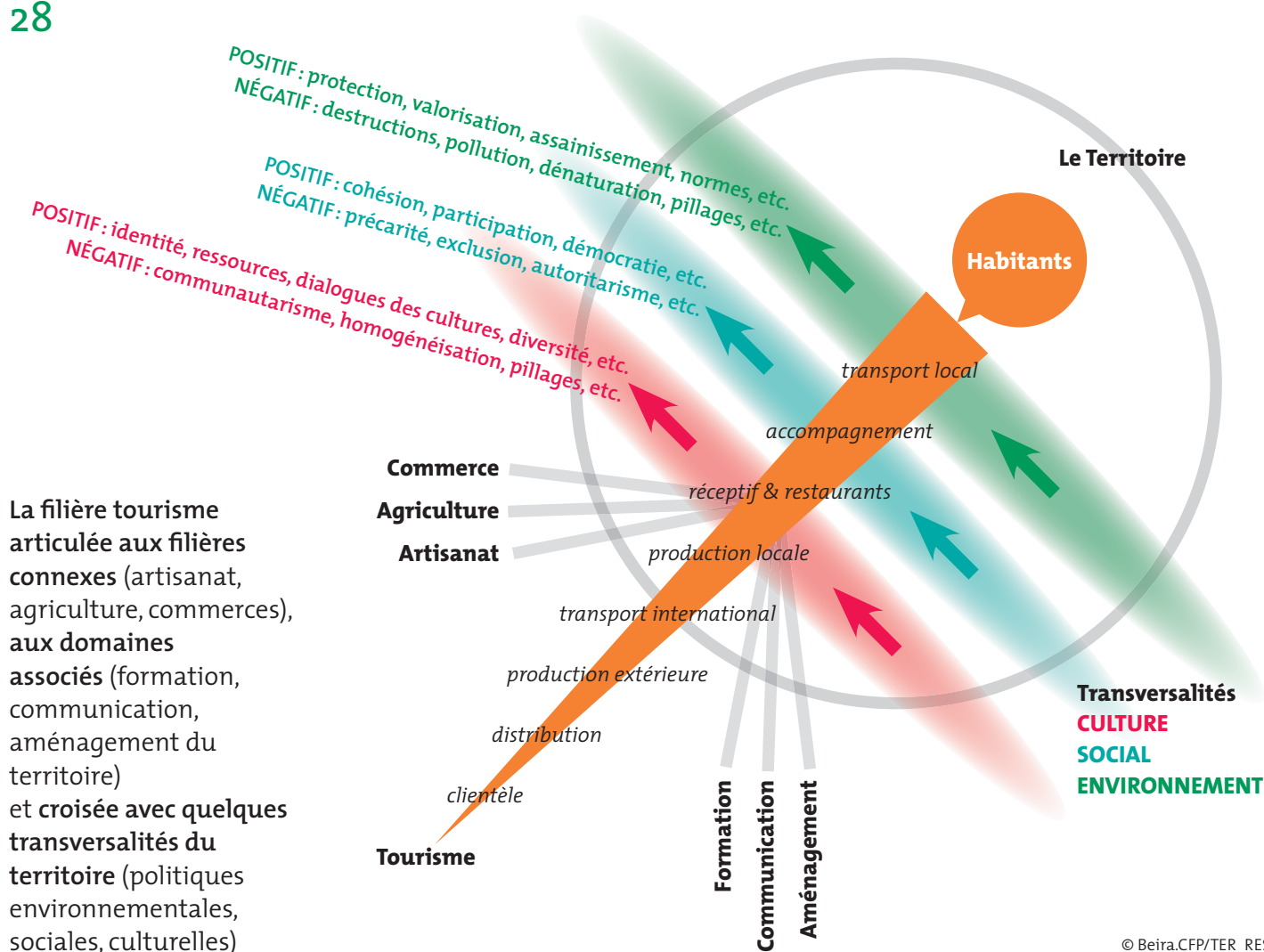
Les formes de tourisme responsable (durable, solidaire, équitable, éco-, intégré, etc.) sont perçues comme un outil potentiel de développement de territoires du Sud. A travers les engagements volontaires qu'elles déclinent (chartes, labels), elles concourent à la réduction de la pauvreté et des inégalités et à la préservation et la valorisation des patrimoines naturels, culturels, sociaux et économiques. Elles illustrent la notion de tourisme-outil de développement. Bien que marginale, la demande pour cette offre est en croissance.

Le tourisme conventionnel, plus massif, plus saisonnier et à forts impacts environnementaux, culturels et sociaux, est, lui, interpellé dans sa capacité à évoluer en vue de proposer une offre compatible avec la sensibilité du marché et les exigences de la lutte contre la pauvreté et le développement durable des destinations.

Une analyse comparative des deux modèles pourrait permettre d'identifier les convergences et les hybridations possibles. Cette analyse devrait porter par exemple sur les contraintes externes (l'aérien notamment), les contraintes internes (maturité économique, sociale, institutionnelle et politique), la sensibilité environnementale, sociale et culturelle du territoire, l'évaluation des bénéfices et avantages locaux et leur répartition vers des territoires autres que ceux du tourisme conventionnel, les taux de fuite, le consentement à payer et l'usage des richesses produites.

5. Les orientations de l'aide française pour un tourisme au service du développement

28



Les objectifs de lutte contre la pauvreté et de développement territorial durable prenant appui sur un tourisme responsable ont amené à considérer plusieurs enjeux et des défis pratiques pour le partenariat entre la France et les états de la Zone de Solidarité Prioritaire. De ces enjeux et défis découlent des principes d'action issus de la consultation menée dans le cadre de la réalisation de la stratégie. L'approche territoriale, exigeante, a besoin d'exemples probants, de réalisations valorisables, de concrétisations. Pour cela, il est fondamental de s'appuyer sur des compétences, savoirs et savoir faire.

Miser sur les ressources humaines dans le respect des identités est donc l'atout principal pour contribuer à un développement durable à travers, notamment, le maintien et la valorisation des patrimoines naturels et culturels des sociétés.

Pour y parvenir, il est important de prendre en compte tous les types de tourisme sans à priori et de mettre en valeur l'exemplarité que chacun pourra développer pour peu qu'une stratégie adaptée les y encourage.

Le réalisme et le pragmatisme sont de rigueur pour minimiser les risques d'échecs et augmenter les succès.

5.1. Finalité

Considérant à la fois l'ensemble des problèmes qui restent à résoudre mais aussi les avancées des différents acteurs institutionnels, privés et associatifs, la finalité de la stratégie française « Aide Publique au développement, tourisme responsable et territoires » s'énonce ainsi : **soutenir la définition et la mise en place de politiques en faveur de formes de tourisme responsable au bénéfice du développement durable des territoires et de leurs populations.**

5.2. Objectifs stratégiques

1. Renforcer une gouvernance multi-acteurs, condition de maîtrise de « l'outil tourisme », dont :

- Le cadre institutionnel, sous l'angle de la coopération et du partenariat inter-institutionnel,
- Des dispositifs et mécanismes de gouvernance territoriale ouverts à toutes les parties prenantes,
- Les capacités des femmes, des hommes et des institutions par la sensibilisation et la professionnalisation.

2. Traiter le tourisme dans toutes ses dimensions d'outil de développement durable et donc développer :

- Une approche territoriale en utilisant les outils appropriés – état des lieux, enjeux, diagnostic, vision partagée et plan d'action – dans une démarche d'interculturalité, c'est-à-dire de co-construction avec les habitants,
- La RSE des acteurs et de la filière tourisme dans son ensemble, en soutenant la convergence et le renforcement des labels,
- Des actions spécifiques de lutte contre la grande pauvreté ciblant des populations et des zones prioritaires et adaptant l'offre en conséquence,
- Une économie durable évitant la mono-activité touristique à travers l'aménagement du territoire, le développement des infrastructures et des services et la recherche des effets leviers en faveur de la gestion durable des patrimoines et la protection et valorisation de l'environnement.

3. Soutenir les opérations par des coopérations et des partenariats plus efficaces par :

- Un mécanisme d'appui et de coordination au niveau français, incluant des outils de pilotage et de financement adaptés (pluridisciplinarité, durée),
- L'exemplarité, le contrôle et le partage des connaissances, par des actions pilotes géographiques avec des volets de renforcement des engagements volontaires (garanties, contrôles), de suivi-évaluation, de capitalisation et de diffusion par les réseaux d'acteurs directs, ONG et migrants, des forums/séminaires, la formation et une politique de communication.

6. Cadre logique

Objectif 1. Renforcer une gouvernance multi-acteurs, condition de maîtrise de « l'outil tourisme »

Objectif spécifique 1.1. Créer ou renforcer un cadre institutionnel propice dans les territoires pilotes partenaires

- Appui aux comités intersectoriels ministériels, territoriaux et locaux
- Appui aux politiques territoriales et de décentralisation
- Création ou renforcement d'un cadre législatif unifié pour une politique de développement territorial par le tourisme

Objectif spécifique 1.2. Créer ou renforcer les dispositifs et mécanismes de gouvernance territoriale

- Soutien aux planifications territoriales
- Mobilisation pour la participation et la co-responsabilité des parties prenantes, notamment les sociétés d'accueil
- Création de dispositifs de médiation territoriale (gestion des conflits)

Objectif spécifique 1.3. Créer ou renforcer les capacités des femmes, des hommes et des institutions

- Sensibilisation de toutes les parties prenantes, notamment les différentes autorités et les consommateurs
- Formation des producteurs, des élus, des ONG partenaires et des responsables administratifs

Objectif 2. Traiter le tourisme dans toutes ses dimensions d'outil de développement durable

Objectif spécifique 2.1. Développer une approche territoriale liant tourisme et patrimoines

- Réalisation d'un état des lieux territorial sur site et général : problématiques et conditions de viabilité
- Définition des enjeux territoriaux
- Diagnostic sur les dynamiques et les interconnexions entre secteurs, domaines, échelles
- Co-production d'une vision partagée du projet territorial
- Elaboration d'un plan d'action intégrant les outils de durabilité

Objectif spécifique 2.2. Développer la responsabilité de la filière tourisme

- Soutien à la RSE des maillons clés de la filière touristique : agences, réceptifs, distributeurs, transporteurs
- Soutien à une RSE « filière »

Objectif spécifique 2.3. Développer des actions spécifiques de lutte contre la grande pauvreté

- Concentration des actions sur des segments de population et des zones géographiques prioritaires
- Soutien aux filières connectées à la filière tourisme notamment artisanat et agroalimentaire
- Soutien à l'évolution de l'offre touristique vers l'emploi des pauvres

Objectif spécifique 2.4. Développer une économie durable évitant la mono-activité touristique

- Soutien à la mise en place de politiques structurantes (foncier, infrastructures)
- Recherche des effets leviers sur l'économie locale et sur le dynamisme social
- Recherche des effets leviers en faveur de la gestion durable des patrimoines et la protection et valorisation de l'environnement

Objectif 3. Soutenir les opérations par des coopérations et des partenariats plus efficaces

Objectif spécifique 3.1. Créer ou renforcer un mécanisme d'appui et de coordination (France)

- Mise en place d'une plate-forme inter-institutionnelle multi-acteurs (accord de partenariat inter-institutionnel État-coopération décentralisée)
- Mise en place d'un réseau de compétences Nord-Sud mobilisable répondant aux besoins de l'approche territoriale
- Création ou renforcement de dispositifs d'appuis type centre de ressources
- Etablissement de conventions de partenariats définissant les engagements réciproques France-territoires partenaires

Objectif spécifique 3.2. Créer ou renforcer l'efficacité par l'exemplarité, le contrôle et le partage des connaissances

- Concentration des moyens sur des opérations pilotes territoriales exemplaires
- Soutien aux mécanismes de contrôle des engagements volontaires
- Mise en place d'un suivi et d'un mécanisme d'évaluation des opérations
- Mise en place d'un mécanisme de capitalisation et de mutualisation des enseignements

7. Mise en oeuvre

La stratégie « Aide publique au développement, tourisme responsable et territoires » suit une démarche logique que les initiateurs, porteurs de projets, partenaires, parties prenantes et bailleurs peuvent intégrer dans leurs approches.

Énoncer la finalité

La stratégie a pour objet de **soutenir** la définition et la mise en place de **politiques** en faveur de formes de **tourisme responsable** au bénéfice du **développement durable** des **territoires** et de leurs **populations**.

Chaque élément de l'énoncé est détaillé dans une « feuille de route ». La feuille de route est un cadre idéal qu'il convient d'adapter à chaque situation selon quelques principes d'action stratégiques.

Agir stratégiquement

Principe 1 : concrétiser l'approche territoriale

Elle part d'un état des lieux et d'un diagnostic collectif pour définir les enjeux et une vision partagée du territoire et du projet. L'approche territoriale outille le principe de réalité, qui commence par l'identification des ressources humaines concernées ici et là-bas.

Principe 2 : miser sur les ressources humaines

En amont elles sont à la base de la connaissance (expertises du Sud et du Nord), de l'approche interculturelle, des échanges, de la coopération et des partenariats.

En aval elles sont les bénéficiaires de la stratégie : habitants, acteurs institutionnels et économiques, consommateurs.

Elles sont naturellement indispensables à tout le processus de développement durable.

Principe 3 : mettre en pratique le développement durable

Locales et globales, les dimensions spatiales (échelles), temporelles (rythmes), culturelles, sociales, économiques et environnementales rejoignent ou croisent celles des acteurs de la filière tourisme responsable, tous types de tourisme confondus.

Principe 4 : considérer tous les types de tourisme sans à priori

Le tourisme conventionnel, de masse, et le tourisme qualitatif, peuvent évoluer, converger et améliorer leurs bilans territoriaux et globaux en matière de développement durable. La transversalité du tourisme facilite la valeur d'exemple des engagements volontaires RSE de la profession.

Principe 5 : soigner la valeur d'exemple

Elle est essentielle pour permettre l'appropriation dans les territoires et les opérations pilotes mais aussi au-delà. Ses outils sont l'évaluation qualitative et quantitative, la crédibilité et les exemples probants et le partage des connaissances par l'information et la formation. Dans tous les cas, l'exemplarité découle d'une vision claire et pragmatique du possible.

Principe 6 : être pragmatique

Décliner la stratégie signifie d'abord et avant tout saisir les opportunités, être réactif et privilégier l'efficacité. Le pragmatisme est le principe de bon sens à la base de l'approche territoriale.

Détailler la feuille de route

Soutenir...

> Quel mécanisme d'appui et de coordination mettre en place ? (3.1¹²)

1. Un partenariat pérenne inter-institutionnel et multi-acteurs en France (accord État – coopération décentralisée)
2. Un réseau de compétences mobilisables répondant aux besoins du terrain
3. Un dispositif d'appui – conseil, formation, suivi – type centre de ressources chez le partenaire
4. Une convention de partenariat définissant les engagements réciproques, dont la maîtrise d'ouvrage

Exemples de méthodes, outils, ressources à adapter : charte de la coopération décentralisée, jumelages, études scientifiques et techniques, inventaires des compétences, montages financiers public/privé etc.

des politiques...

> Quel est le cadre institutionnel propice dans les territoires pilotes partenaires ? (1.1)

1. Des comités intersectoriels ministériels, territoriaux, locaux indispensables à la cohérence des politiques
2. Des politiques territoriales et de décentralisation dans une optique de subsidiarité active
3. Un cadre législatif unifié/harmonisé pour une politique de développement territorial par le tourisme

Exemples de méthodes, outils, ressources à adapter : contrat ou plan territoriaux, intercommunalité, démarches qualité tourisme et qualité territoriale, pôles d'excellence ou de compétitivité etc.

> Comment soutenir la gouvernance territoriale ? (1.2)

1. Soutenir la planification territoriale : schéma directeur, agenda 21 local, ou projet territorial de développement durable, plan, programme etc.
2. Favoriser la mobilisation nécessaire à la participation et la co-responsabilité
3. Installer un dispositif de médiation territoriale pour gérer les conflits d'usage et d'option

Exemples de méthodes, outils, ressources à adapter : ingénierie territoriale, plan ou schéma directeurs, agenda 21 local ou territorial, cadre de concertation, groupe d'expression, conférence de consensus, démarche programme etc.

de tourisme responsable...

> Comment mettre en pratique une approche territoriale liant tourisme et patrimoines ? (environnement, culture, économie) (2.1)

1. Réaliser un état des lieux territorial, problématiques et conditions de viabilité du tourisme : les enjeux
2. Etablir un co-diagnostic sur les dynamiques et les interconnexions
4. Co-produire une vision partagée du projet territorial
5. Elaborer un plan d'action intégrant les outils de durabilité

Exemples de méthodes, outils, ressources à adapter : inventaires, diagnostic participatif, diagnostic territoriale, étude de marché, analyse SWOT, analyse de risque, EIE, étude d'impact social et sociétal etc.

> Comment augmenter la responsabilité de la filière tourisme ? (2.2)

1. Appuyer la RSE des maillons clés de la filière touristique : agences, réceptifs, distributeurs, transporteurs
2. Appuyer la RSE « filière » (répartition des marges)

Exemples de méthodes, outils, ressources à adapter : conventions internationales (droits de l'homme), référentiels nationaux (ATES, ATR), GRI, Sustainable Tourism Criteria Initiative etc.

de développement durable...

> Comment développer favoriser une économie durable évitant la mono-activité touristique? (2.4)

1. Soutenir les politiques structurantes (foncier, infrastructures, services de base)
2. Rechercher les effets leviers sur l'économie locale et sur le dynamisme social (approche genre, organisation)
3. Rechercher les effets leviers de gestion durable des patrimoines et de protection-valorisation de l'environnement

Exemples de méthodes, outils, ressources à adapter: diagnostic et planification territoriale, marques collectives, démarches PNR, grands sites, MAB, outils HQE, bio-climatisme, politique d'achats éco-responsables, commerce équitable, référentiels, normes et chartes qualité, bio- etc.

pour des territoires et des populations...

> La lutte contre la grande pauvreté (2.3)

1. Concentrer les actions sur des segments de population et des zones géographiques prioritaires
2. Soutenir les filières connectées à la filière tourisme
3. Favoriser l'évolution de l'offre touristique vers l'emploi des pauvres

Exemples de méthodes, outils, ressources à adapter: document stratégique de lutte contre la pauvreté, analyse filière, pratiques du tourisme équitable/solidaire, IMF, mobilisation OSIM etc.

> Le renforcement des capacités des femmes, des hommes et des institutions (1.3)

1. Soutenir la sensibilisation de toutes les parties prenantes
2. Former les producteurs, des élus, des ONG partenaires et des responsables administratifs

Exemples de méthodes, outils, ressources à adapter: formation-action, diagnostic participatif, outils d'amélioration, d'adaptation et d'échanges de bonnes pratiques, campagnes média etc.

Optimiser et garantir les résultats

> Exemplarité, contrôle et partage des connaissances (3.2)

1. Concentrer les moyens sur des opérations pilotes territoriales exemplaires
2. Soutenir les mécanismes de contrôle des engagements volontaires (RSE)
3. Mettre en place un suivi et un mécanisme d'évaluation des opérations

Exemples de méthodes, outils, ressources à adapter: convention de partenariat, évaluations internes, externes et évaluations participatives, systèmes de garantie, rencontres, forums etc.



8. Contributions

8.1. Textes

ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie), AFD (Agence Française de Développement), AFRECAM (Alliance des Femmes de la Réserve de Campo Ma'an), API Togo (Association de Parrainage et Jumelage Bailleul-Yaka), APMM (Association des Populations des Montagnes du Monde), ARD Tambacounda (Agence Régionale de Développement), ATES (Association pour le Tourisme Equitable et Solidaire), ATR (Agir pour un Tourisme Responsable), cabinet BEIRA.CFP, CCFD (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement), Club Méditerranée, CETO (Association de Tours-Opérateurs), Comité français pour le Développement Durable du Tourisme, Collectif National des Pactes Locaux, CPHFDD (Comité permanent des Hauts Fonctionnaires du Développement durable), Conseil Régional Auvergne, CUF (Cités Unies France), DAECL (Ministère des Affaires Etrangères et Européennes), DAEI (Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire), Association Départs, DGCID (Ministère des Affaires Etrangères et Européennes), DT (Ministère de l'Economie de l'Industrie et de l'Emploi), ENDA

Tiers Monde, Ferme Equestre du Puits de Riquier, FORIM (Forum des organisations de solidarité internationales issues des migrations), FPH (Fondation Charles Leopold Mayer pour le Progrès de l'Homme), Geneviève Clastres (guide culturelle, journaliste free lance), Globe, GOONDAL-TOURS, ICD Afrique (Institut de Coopération pour le Développement Afrique), IGAPA (Ministère de la Culture et de la Communication), cabinet INTERSTICES, MEEDDAT (Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire), NUOI (Ministère des Affaires Etrangères et Européennes), OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques), ODIT-France (Observation, Développement et Ingénierie Touristique), PFCE (Plate-Forme pour le Commerce Équitable), Plan Bleu, Proservices Tours, RGSF (Réseau des Grands Sites de France), Sentiers pour l'Enfance – Coalition Internationale pour un Tourisme responsable, Association Source, SRG (Association Nationale des Sites Remarquables du Goût), UNAT (Union Nationale des Associations du Tourisme), UNESCO (Organisation des Nations Unis pour l'éducation, la science, et la culture), Université de Poitiers, VSC (Voyages-sncf.com), VVE (Association voyageurs et voyageurs éco-responsables).

8.2. Crédits photo

AEDR (Association d'Entraide pour le Développement Rural - Mali), Gilles Béville, BEIRA.CFP/Alain Laurent, Daniel Collin, Judith Hitchman, Interstices/Laure Veirier, Pascal Lluch, Alain Marinos, Andrée Pasternak, Sylvain Philip, Réseau des Grands Sites de France, Tourisme et Développement Solidaire, Norbert Tréhoux, www.photo-libre.fr

Conception graphique *stéphane rébillon*

Imprimé sur papier recyclé et encre végétale

