

Pays en développement

Pour une approche intégrée du développement touristique

GILLES BÉVILLE

Chargé de mission

Direction des biens publics mondiaux (DGM/BPM), Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE)

[gilles.beville@diplomatie.gouv.fr]

Bien que souvent considéré comme une activité prédatrice, le tourisme reste un moyen de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. Entre un tourisme de masse dont l'essentiel des retombées échappent au pays d'accueil, et un tourisme alternatif (solidaire, responsable) aux retombées économiques très faibles, la voie du développement est étroite. Elle passe par une approche intégrée du développement touristique dans les pays concernés.

Le tourisme est l'activité humaine qui connaît la plus forte progression quantitative depuis soixante ans. Sa contribution au PIB mondial a atteint quelque 9 % en 2010, ce qui représente le quatrième poste d'exportations mondiales après les combustibles, les produits chimiques et l'automobile (mais devant les produits agricoles...). Il est, dans plus de 150 pays, l'une des cinq premières sources de recettes d'exportation et, dans 60 pays, le premier produit d'exportation. Malgré cela, le tourisme

peine à être reconnu comme un réel secteur d'intérêt dans le cadre de la coopération internationale. L'objet de notre réflexion est de tenter d'en faire l'analyse, d'examiner les différents acteurs pouvant intervenir dans ce champ et de proposer un certain nombre de recommandations.

De tous les bons résultats enregistrés par le secteur du tourisme ces dernières années, le plus encourageant est celui des pays en développement qui ont affiché la plus forte hausse du nombre d'entrées. Malgré la crise de la deuxième

moitié de 2008 et de l'année 2009 (moins 4 % en 2009 pour le tourisme international) le secteur a continué sa progression dans les pays en développement, et notamment en Afrique. Les pays en développement accueillent aujourd'hui plus de 40 % des touristes internationaux et perçoivent 30 % des recettes touristiques mondiales.

Pour les pays en développement (PED), le tourisme est une source essentielle d'emplois et de ressources. Il représente 7 % de leurs exportations de biens et services et 45 % de leurs exportations de

services commerciaux, ce qui en fait leur premier poste d'exportations de services. Pour les pays les plus pauvres (la catégorie des PMA – pays les moins avancés), ces valeurs sont encore plus élevées, respectivement de 9 % et 65 %. Dans l'ensemble des pays en développement, les exportations de services touristiques affichent des taux de croissance élevés, entre 2003 et 2008, ces exportations ont augmenté de 15 % dans les PED et de 21 % dans les PMA⁽¹⁾.

Le tourisme est également la principale source de devises pour un tiers des pays en développement et la moitié des PMA où il représente jusqu'à 40 % du PIB. Dans 23 des 48 PMA, le tourisme international est l'une des trois premières sources de devises et, pour sept d'entre eux, il est la première source de revenu, entraînant d'importants effets multiplicateurs.

En effet, la transversalité du secteur du tourisme, connecté directement et indirectement avec de nombreux autres secteurs (agriculture, artisanat, BTP, transports, industries culturelles, aménagement du territoire, etc.), en fait un secteur catalyseur de dynamiques locales. Ces interconnexions sectorielles permettent ainsi une plus grande création de richesses et de nombreuses opportunités d'emplois.

Les économies des pays en développement, et plus particulièrement des PMA, sont majoritairement concentrées sur un ou quelques produits de base, agricoles ou miniers, et donc sujettes à la volatilité des prix de ces produits. Cette volatilité, dont la spéculation financière internationale a une grande part de responsabilité, ne permet pas à ces pays des prévisions macroéconomiques de long terme et des investissements

en conséquence. Le développement des pays les plus pauvres passe donc nécessairement par une diversification de leurs économies, tant dans le secteur des industries (notamment la transformation de leurs richesses agricoles ou du sous-sol) que dans celui des services, notamment la valorisation de leurs richesses naturelles et culturelles par le tourisme.

ÉTATS ET BAILLEURS DE FONDS ACCORDENT PEU D'IMPORTANCE AU TOURISME

Mais le tourisme est une industrie de services à la croisée des problématiques économiques, environnementales, sociales, patrimoniales et culturelles, en lien direct avec les défis du développement durable (changement climatique, énergies, transport, consommation et production, gestion des ressources naturelles, santé, inclusion sociale, démographie et migrations, réduction de la pauvreté). Le fort dynamisme du secteur tel qu'il est envisagé dans les années à venir (1,3 milliard de touristes internationaux à l'horizon 2020, selon l'OMT - Organisation mondiale du tourisme), et notamment dans les pays en développement, risque de peser dangereusement sur l'environnement local, les patrimoines culturels et les équilibres sociaux, et ce en dépit des avantages économiques pour les acteurs de la filière et les territoires d'accueil.

En dépit de son poids dans l'économie mondiale (avec 235 millions d'emplois en 2010, le tourisme pèse pour 8 % de l'emploi mondial, selon l'OMT) et plus particulièrement dans les pays en développement, pays avec lesquels la coopération internationale est intense, les États et les bailleurs de fonds accordent peu d'importance au tourisme.

En dehors de l'Organisation mondiale du tourisme, dont la vocation est de promouvoir le secteur, peu d'organisations internationales s'investissent sur la mise en valeur du secteur ou alors ce n'est le cas que depuis peu (Cnuced, Unesco, Pnue...).

Les coopérations bilatérales sont frileuses à investir le secteur. Quelques projets sont soutenus par les coopérations néerlandaise, allemande, italienne, française, étatsunienne ou espagnole dans quelques pays de leurs zones d'intervention. Mais, globalement, les flux sont quasiment invisibles dans l'aide publique au développement.

Les banques de développement n'accordent également que peu d'attention au secteur ; leurs interventions sont quasiment exclusivement concentrées sur des projets hôteliers, en général de grande dimension. La Société financière internationale (SFI) (groupe Banque mondiale) déclare aujourd'hui un portefeuille de 60 projets hôteliers dans 40 pays pour un montant de 570 millions de \$ soit un peu plus de 1 % des investissements de l'institution⁽²⁾.

En 2003, les institutions financières internationales n'avaient mobilisé que 0,1 % de leurs flux d'aide au développement pour le secteur du tourisme, soit 77 millions de \$ sur un total de 77 milliards de \$ (selon le Comité d'aide au développement).

L'Agence française de développement, opérateur pivot de la coopération française, s'est timidement engagée sur le secteur au travers de trois projets au Viêt-Nam, à Madagascar et en Mauritanie. Sa filiale Proparco d'appui au secteur privé est impliquée dans un certain nombre de projets hôteliers qui représentent 3 % de son portefeuille total.

Cette timidité des bailleurs de fonds et des partenaires au développement a plusieurs causes. Tout d'abord, le secteur du tourisme est majoritairement perçu dans ces organismes comme un secteur prédateur, à l'image négative. Les effets négatifs du tourisme sont de fait souvent très visibles...

Le tourisme peut apparaître dans la représentation mentale des bailleurs de fonds comme une forme d'exploitation des pays en développement. Les gens aisés du Nord venant consommer les ressources de pays et populations pauvres. Le soutien à des projets de tourisme, avec les dérives qui peuvent naître du développement du secteur, peut venir ternir l'image des bailleurs en question.

Par ailleurs, le tourisme est perçu comme un secteur relevant de l'initiative privée, donc ne nécessitant pas une intervention des partenaires au développement, sinon pour favoriser de manière globale un meilleur environnement des affaires au sens large.

Enfin, le secteur du tourisme est perçu comme un secteur à risque, sur le plan financier, dans les pays en développement. Le niveau de contentieux dans les établissements bancaires est plus important dans le secteur du tourisme que dans d'autres secteurs – le ralentissement des prêts octroyés par la SFI avant les années 2000, ainsi que l'arrêt des AIPB (appuis aux initiatives privées de base) du groupe AFD dans les années 1990, sont dus au plus grand nombre d'impayés sur le secteur...

Enfin, le secteur du tourisme est particulièrement sensible aux fluctuations de la conjoncture internationale. Le secteur réagit de façon amplifiée à la conjoncture économique. Ainsi en période de crise, l'activité dans le tourisme

se contracte encore plus vite que le PIB.

À tous ces facteurs viennent également s'ajouter des contraintes spécifiques, notamment dans le secteur de l'hôtellerie, telles que la nécessité d'importants investissements permettant de résister aux fluctuations d'activités (soit des fonds propres conséquents) ou le professionnalisme requis pour les porteurs de projets, ainsi que la volatilité du secteur du fait des événements internationaux et/ou des situations politiques locales – les exemples de la Mauritanie, du Niger et du Mali nous le confirment aujourd'hui. Si bien que les bailleurs et partenaires au développement ne le considèrent pas comme un secteur stratégique.

LE TOURISME, DÉSORMAIS PERÇU COMME FACTEUR DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

L'agenda de la coopération internationale est, depuis le début des années 2000, rythmé par les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et notamment par l'objectif numéro 1 qui est de réduire la pauvreté dans le monde de moitié en 2015. En effet, les pays répertoriés comme étant les plus pauvres par l'Onu (PIB par habitant et par an inférieur à 905 \$, indicateurs de développement humain médiocres, et forte vulnérabilité aux chocs économiques) ont doublé de 1970 à 2010 (21 à 48).

Les OMD, sur lesquels se concentrent les stratégies des agences de coopération et les bailleurs de fonds depuis une dizaine d'années, ont malheureusement trop mis l'accent sur les aspects sociaux du développement (santé, éducation...), indispensables par ailleurs, en oubliant

qu'il n'est pas possible de faire du développement sans création de richesses et d'emplois. Faire en sorte que les populations reçoivent des revenus leur permettant d'améliorer leur cadre de vie passe nécessairement par des emplois, donc par le développement des secteurs productifs. Cette vision d'un développement tiré par le renforcement des secteurs productifs est fort heureusement apparue depuis quelques temps dans les réflexions sur le développement ; elle s'inscrit de plus en plus dans les orientations stratégiques des bailleurs comme une priorité.

Le tourisme est désormais perçu comme l'un des secteurs de croissance pouvant avoir un effet important sur la réduction de la pauvreté notamment dans les PMA (*cf.* le document d'orientation stratégique de la coopération française, *Tourisme responsable et territoires*). Dans les deux seuls exemples de pays qui sont parvenus à quitter la catégorie des PMA, le Botswana et le Cap-Vert, le secteur du tourisme, notamment pour le Cap-Vert, figure comme l'un des éléments moteurs de cette dynamique.

La prise en compte du tourisme facteur de réduction de la pauvreté dans le monde, et particulièrement dans les pays pauvres, amène à se poser la question de la forme de tourisme la plus adaptée pour produire ce développement et cette réduction de la pauvreté mais également des inégalités. En effet, différentes études, notamment de la Banque mondiale, ont montré qu'une croissance économique a des effets d'autant plus positifs sur la réduction de la pauvreté que le niveau des inégalités demeure faible, "*quand le niveau initial d'inégalités est faible, un gain de croissance de 1% entraîne une*

réduction plus que proportionnelle de la pauvreté ; par contre, quand l'inégalité de départ est forte, la croissance peut n'avoir aucun effet sur la réduction de la pauvreté⁽³⁾. La croissance, bien que nécessaire, n'est alors pas suffisante pour réduire, à elle seule, la pauvreté. Elle tend plutôt à accroître les inégalités en raison de la faiblesse des retombées. Pour agir en profondeur sur les causes de la pauvreté, pour améliorer de façon durable les capacités et les conditions de vie des populations pauvres, il faut également agir sur les inégalités structurelles et sur les facteurs qui produisent vulnérabilité et exclusion.

Pour atteindre ces objectifs de réduction de la pauvreté et des inégalités, la question est donc de savoir si les formes de tourisme "industriel" ou tourisme de masse, formes les plus répandues de nos jours, mais aussi les plus sujettes aux critiques, sont pertinentes, ou si des formes alternatives au tourisme de masse sont préférables, notamment les formes dites "communautaires", c'est-à-dire car orientées sur l'appropriation par les communautés locales de l'activité touristique et de ses autres composantes, ou bien même si des formes composites peuvent être instaurées et donner des résultats positifs en termes de développement.

Lorsque des États, notamment parmi les PMA, envisagent le développement du tourisme, il s'agit, la plupart du temps du tourisme de masse, car étant celui qui permet de se procurer le plus rapidement des devises et étant censé créer de nombreuses activités et emplois sur le territoire concerné.

Mais cette option présente un certain nombre d'inconvénients. Le premier est celui de la non-maî-

trise de la filière par le pays en question, car investissements et flux touristiques sont contrôlés par les grands groupes internationaux basés dans les pays du Nord. Le deuxième est que les entrées de devises sont largement contrebalancées par les besoins accrus en biens d'importation, les fameuses "fuites". Le troisième est que, dans un pays, seuls les territoires les plus attractifs sont concernés par un éventuel développement touristique et que ce développement, s'il se réalise, peut se faire au détriment d'autres activités et entraîner le territoire dans une "monoculture touristique" qui peut être dangereuse eu égard aux fluctuations du marché touristique, très sensible dans les PED et PMA. Cette monoculture entraîne également bien souvent des conflits liés notamment à la gestion des ressources locales, foncier, eau, etc. Enfin, le tourisme de masse peut être destructeur des cultures et identités locales, ainsi que de l'environnement naturel et entraîner diverses déviances (exploitation sexuelle des mineurs, économies mafieuses, etc.).

Face à ces critiques, des formes de tourisme plus douces, alternatives, de niche, se sont développées, pour répondre à deux problématiques : la première est d'utiliser le tourisme pour permettre aux populations de zones défavorisées de bénéficier d'activités économiques qui leur profitent directement ; la deuxième est de répondre aux attentes de clientèles du Nord soucieuses de consommer de façon "citoyenne", notamment en prenant en compte les impacts de leurs actes d'achat, dont celui des produits touristiques.

C'est ainsi que des réponses à ces problématiques ont donné

naissance à des formes de tourisme aux appellations diverses (intégrées, solidaires, équitables, propa-pvres, communautaires) dont chacune a ses caractéristiques mais dont l'ensemble repose sur un certain nombre de piliers : 1. l'implication des populations locales dans les projets de développement touristique ; 2. la maximisation des retombées économiques pour ces populations ; 3. la valorisation des patrimoines culturels et naturels, actifs sur lesquels repose l'activité touristique ; 4. la minimisation des impacts négatifs sur les populations et leur territoire.

Mais ces formes de tourisme alternatif ne sont pas à l'abri également d'un certain nombre de critiques, notamment celle de n'engendrer que peu de développement compte tenu du faible nombre de touristes amenés dans les territoires hôtes. Une autre critique est que ces formes ne profitent parfois qu'à un faible nombre de bénéficiaires qui captent l'activité à leur profit, sans réellement mettre en place des mécanismes de redistribution pour l'ensemble de la population.

LES ACTEURS CONCERNÉS PAR LE TOURISME DANS LES PED ET PMA

Quatre types d'acteurs sont concernés par le développement d'un tourisme facteur de réduction de la pauvreté et des inégalités dans les PED et PMA : les communautés locales ; l'État et les pouvoirs locaux ; le secteur privé ; la société civile, notamment les associations et ONG de développement⁽⁴⁾.

Les communautés locales doivent être les bénéficiaires directs des projets de développement par le tourisme. Mais ce développement se heurte généralement à un

certain nombre d'obstacles qui peuvent provenir de la difficulté d'une implication égalitaire de la communauté (les personnes possédant du pouvoir et impliquées dans un projet n'ont la plupart du temps aucun désir de partager ce pouvoir et les bénéficiaires qu'il engendre... !), du manque de connaissances sur la filière touristique et notamment des mécanismes de mise en marché et des attentes d'une clientèle extérieure. Les communautés peuvent bien souvent être consultées pour valider des projets venus de l'extérieur ou d'en haut, sans qu'elles soient impliquées dès le départ et ainsi maîtresse de leurs choix et décisions.

L'État et les pouvoirs locaux ont la possibilité, notamment par l'élaboration d'une politique nationale, de la mise en place de réglementations, d'une stratégie marketing et promotion, de faciliter le développement du secteur touristique. Mais les régulations étatiques du secteur sont encore faibles et l'implication de l'État dans la réalisation des infrastructures et prestations de services de base, nécessaires au développement du secteur fait encore défaut. C'est pour pallier à ces manques et inciter les États intéressés au développement du secteur à mettre en place les outils nécessaires que la coopération internationale (Cnuced et MAEE notamment) organise des forums de sensibilisation des autorités concernées des PMA.

Les États des PED et PMA ont également tendance à ne voir le développement du tourisme que par l'entrée d'investissements directs étrangers, orientés sur un tourisme industriel et non sur le développement local des territoires concernés.

Le secteur privé possède un cer-

tain nombre de compétences qui peuvent s'avérer fort utiles pour promouvoir des initiatives touristique visant à réduire la pauvreté. En effet, son savoir-faire l'amène à être l'acteur certainement le plus efficace en matière de rentabilité de projet touristique, donc de viabilité économique. En revanche, la logique de maximisation des profits et de concurrence effrénée vers des prix toujours plus bas éloigne nettement le secteur privé des besoins des destinations en matière de développement. La réduction de la pauvreté n'est pas son problème ! Il suffit de jeter un coup d'œil sur un sondage récent (novembre 2010) de Tourmag.com pour s'en persuader... La question était : que pensent les professionnels du tourisme durable ? Si un peu plus d'un quart ont répondu qu'il est nécessaire de le prendre en compte, un autre quart a déclaré qu'il s'agit d'un effet de mode, donc que cela passera... Enfin, pour presque 30 % d'entre eux, les clients sont indifférents à cette problématique et donc, sous-entendu, il n'y a pas de raison de s'en préoccuper ! Seule une pression forte des consommateurs peut être à même de faire évoluer le secteur privé vers une prise en compte des paramètres de développement des communautés du Sud.

Les associations et ONG semblent les mieux placées pour permettre une bonne implication des communautés locales dans les projets de développement touristique. En effet, les processus permettant cette implication, notamment la planification participative du tourisme, requièrent du temps et des compétences que ne possèdent pas le secteur privé. Or, l'implication des communautés, le plus en amont des projets de développement, est un facteur essentiel dans

la mise en place d'un tourisme redistributeur de bénéfices pour une majorité de la population, et donc facteur de réduction de la pauvreté et des inégalités.

Le tourisme associatif dans les pays du Nord est aujourd'hui un vrai laboratoire de ce type de partenariat avec des communautés du Sud où tentent de s'équilibrer des considérations de rentabilité économique et de réel développement pour les communautés locales.

La caractéristique majeure de ces formes de tourisme, portées notamment par le milieu associatif, est d'avoir comme objectif principal le mieux être des populations partenaires du Sud. Pour tenter d'y arriver, les acteurs mettent en place des prélèvements financiers sur les montants facturés aux clients afin d'abonder des fonds de développement locaux gérés par les bénéficiaires, servant des intérêts collectifs. À cet outil, il faut également ajouter un certain nombre de critères tels que l'adhésion à une charte, la transparence dans la gestion, la mise en place d'un partenariat avec les acteurs du Sud allant bien au-delà de la simple relation commerciale, la sensibilisation des consommateurs aux problématiques de développement, etc. En France, les acteurs de ces formes de tourisme sont regroupés au sein d'une association, l'Atés (Association pour un tourisme équitable et solidaire) qui fédère 19 voyageurs associatifs, ainsi que des associations relais (qui informent mais ne commercialisent pas) et des membres associés.

À la lumière des analyses effectuées sur les avantages et les contraintes du développement touristique dans les PED et PMA, il ressort un certain nombre de constats :

– la mise en place d’une industrie touristique dans des pays pauvres à faible tissu économique est un pari risqué. Le secteur, très capitalistique, nécessite des infrastructures importantes et des services de base fiables, ainsi que des savoir-faire et des compétences. En outre, il peut engendrer de nombreux impacts négatifs ;

– les formes de tourisme alternatif, de niche, qui peuvent répondre aux objectifs de développement des coopérations internationales, notamment en matière de lutte contre la pauvreté, d’environnement et de renforcement du capital humain, ont l’inconvénient de ne produire que peu de bénéfices économiques compte tenu du faible nombre de voyageurs concernés.

**DES PISTES PERTINENTES
POUR AMÉLIORER L’EFFICIENCE
DU TOURISME**

Plusieurs pistes semblent alors pertinentes pour améliorer l’efficacité du tourisme sur le développement et la réduction de la pauvreté.

Le développement d’un tourisme de niche, à petite échelle, est une bonne approche pour créer des dynamiques locales à des niveaux certes micro, mais qui peuvent être reliés entre eux au travers de réseaux afin d’essaimer sur des territoires plus vastes et diffuser les bénéfices au-delà de la ou des quelques communautés impliquées. C’est la vision d’un tourisme “horizontal” réparti sur des territoires plutôt que celle d’un tourisme “vertical” concentré sur un territoire à forte attraction. Ce développement diffus peut permettre, dès qu’une certaine masse critique est atteinte, le développement d’infrastructures locales et

le changement d’échelle à un niveau national, voire régional.

Pour atteindre la masse critique qui produit des retours économiques sur le territoire concerné, il faut créer des flux de clientèles. Pour arriver à cela, **l’implication du secteur privé dans les projets** de développement touristique, le plus en amont possible, est nécessaire afin de faire correspondre le produit touristique en question avec le marché. Les compétences du secteur privé, notamment en matière de commercialisation des produits touristiques, peuvent être mises au service d’un tourisme réducteur de la pauvreté. Les exigences des consommateurs pour des entreprises optant pour des démarches éthiques et responsables amènent de plus en plus d’entreprises à s’engager dans des processus de responsabilité sociale et environnementale. Les partenariats entre associations, ONG de développement et ce type d’entreprises pourraient déboucher sur de réelles capacités à produire du développement.

La capacité d’un tourisme responsable à réduire la pauvreté et les inégalités dépend entre autres facteurs des **liens** qu’il établit **avec les autres secteurs économiques** qui lui sont directement liés, en particulier l’agriculture, l’agroalimentaire et l’artisanat. Le renforcement de ces filières, afin qu’elles fournissent les entreprises touristiques et que les touristes dépensent localement, est une nécessité si l’on veut maximiser les retombées locales.

Les actions des coopérations internationales pourraient ainsi se focaliser sur plusieurs axes :

– soutenir le dialogue inter-administrations concernées par le développement touristique dans les pays du Sud et aider à renforcer la

compétence des administrations en charge du secteur ;

– favoriser la mise en place de structures de dialogue public-privé, afin que les entreprises, mais également la société civile, puissent être consultées et que soit élaboré avec elles un cadre favorable au développement du secteur du tourisme dans ces pays ;

– soutenir les associations et ONG, interfaces du développement avec les communautés locales et les plus à même de réaliser l’appropriation de ce développement par les communautés ;

– favoriser la mise à niveau qualitative des produits touristiques élaborés au Sud afin qu’ils rencontrent la demande d’une clientèle tant internationale que locale ou régionale ;

– aider à la promotion de cette offre d’un tourisme facteur de réduction de la pauvreté ;

– favoriser la mesure des impacts et le suivi des effets du tourisme dans les PED et PMA par la mise en place d’observatoires régionaux. ■

(1) Chiffres extraits des données de l’OMT et de la CnuCED.

(2) Source : “Faut-il promouvoir le tourisme dans les pays en développement ? Secteur privé et développement”, *La revue de Proparco*, n° 7, septembre 2010.

(3) Banque Mondiale, *Income distribution, inequality and those left behind*, 2007.

(4) Cécile ROUSSET, *Le Tourisme comme instrument d’empowerment des communautés locales du Sud : réflexions sur la coopération internationale au développement*, thèse de l’université de Rome La Sapienza, 2009.