

## Chapitre 1

# La gouvernance du tourisme dans les pays de l'OCDE

*Pour être efficace, la gouvernance doit témoigner des mutations affectant l'environnement des entreprises et le cadre de l'action publique, et refléter l'évolution des rôles et des compétences des organisations nationales/fédérales du tourisme. Les changements de contexte de la politique macroéconomique favorisent une approche plus collaborative, encourageant l'élaboration de mesures en liaison avec la filière touristique, et un processus de prise de décision plus axé sur l'échelon régional ou local. Si l'on veut instaurer un dispositif faisant interagir de multiples acteurs, au sein notamment de partenariats public-privé, se caractérisant par une plus grande coordination horizontale et verticale entre les organismes publics concernés, il faut prendre en compte les éléments de bonne gouvernance reconnus comme tels, tant au niveau national/fédéral qu'infranational (décentralisé). La gouvernance peut également tirer parti du renforcement des capacités institutionnelles et humaines, de sorte que les institutions soient dotées d'objectifs bien définis de mandats explicites, et d'un encadrement et d'un soutien politique efficaces. Les mécanismes améliorant la coordination entre les administrations nationales/fédérales et infranationales sont notamment l'élaboration de stratégies touristiques, le recours à des contrats et la création de comités mixtes. Au niveau sectoriel, les gouvernements encouragent la création d'une entité de pilotage unique pour l'ensemble de la filière du tourisme, afin de mieux coordonner sa représentation. Parmi les mécanismes permettant de gérer l'interface avec les professionnels du tourisme figure la création d'associations représentatives et d'organismes de gestion des destinations (OGD), qui constituent une enceinte de coopération et d'orientation de l'action publique.*

## Introduction

L'élaboration d'une politique du tourisme efficace est un défi à bien des égards. Le tourisme est une filière « ouverte » qui est soumise à des tendances politiques, sociales, environnementales et technologiques, auxquelles elle doit faire face. Du fait de sa nature morcelée, une coordination de l'administration, au niveau national et infranational, et une coordination des entreprises du secteur privé – qui se concurrencent et coopèrent – est nécessaire. Les services touristiques sont principalement assurés par des micro-entreprises et des petites et moyennes entreprises ; mais certains secteurs, comme l'aviation, sont dominés par de grandes entreprises d'envergure mondiale. En outre, les États interviennent dans le secteur du tourisme à divers titres, notamment pour assurer la sécurité aux frontières, réglementer les marchés tels que le marché aérien, garantir la surveillance ou la gestion d'attractions touristiques tels que les parcs nationaux, et financer la construction de routes et autres infrastructures. Ce système complexe ne peut probablement fonctionner de manière optimale que si le secteur du tourisme et la puissance publique travaillent ensemble de façon constructive.

Relever efficacement ces défis implique un renforcement des mécanismes de gouvernance institutionnelle, afin de concevoir des politiques touristiques plus performantes et de modifier l'architecture des institutions étatiques pour préserver un avantage concurrentiel.

Les Principes d'action de Riva del Garda visant à garantir la compétitivité et le développement durable du tourisme, élaborés par l'OCDE en 2008, recommandent aux pouvoirs publics qui souhaitent pleinement exploiter leur potentiel de développement touristique de mettre en place les moyens nécessaires à une gestion rigoureuse du secteur public, ainsi qu'un système de gouvernance associant tous les acteurs. Un cadre institutionnel contribuant efficacement au développement durable du tourisme doit :

- définir un cadre d'action global ;
- promouvoir la cohérence de ce cadre d'action par une approche gouvernementale intégrée ;
- encourager une culture de la coopération entre les acteurs du tourisme ; et
- évaluer les politiques et programmes publics qui influent sur le développement du tourisme, et apprécier leurs performances.

Ce chapitre étudie la gouvernance du tourisme aux niveaux de l'administration nationale/fédérale et infranationale, ainsi que l'interface avec le secteur privé. Pour qu'un cadre d'action global et cohérent puisse être instauré, il faut que ces acteurs s'emploient résolument à coopérer et à coordonner leurs activités. Le chapitre identifie les principaux obstacles à une gouvernance efficace et à l'élaboration de politiques du tourisme, et propose des exemples de bonnes pratiques relevés dans les pays de l'OCDE. S'il est peu probable qu'il existe un ensemble de dispositions de gouvernance universellement

applicables, les conclusions des travaux de recherche offrent des exemples concluants dont les autres pays peuvent s'inspirer et tirer des enseignements.

## La gouvernance du tourisme au niveau national/fédéral

La gouvernance peut être définie comme l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative nécessaire à la gestion des affaires d'un pays (OCDE, 2006a). Pour relever les défis inhérents à la politique du tourisme, il faut créer des systèmes et des processus de gouvernance efficaces permettant de définir des stratégies et de les mettre en œuvre, afin d'améliorer la compétitivité et de veiller au développement durable du tourisme (OMT, 2011). Dans ses travaux sur la gouvernance publique, l'OCDE (2011c) a identifié les facteurs de bonne gouvernance suivants :

- Responsabilité : les pouvoirs publics sont capables et désireux de montrer dans quelle mesure leurs actions et décisions sont conformes à des objectifs clairement définis et approuvés.
- Transparence : les actions, décisions et processus décisionnels des pouvoirs publics peuvent être examinées par d'autres instances de l'administration, la société civile, et dans certains cas des institutions extérieures.
- Efficience et efficacité : les pouvoirs publics s'efforcent de fournir, notamment aux citoyens, des services de qualité, au meilleur coût, et conformes aux intentions initiales des décideurs.
- Capacité d'adaptation : les pouvoirs publics disposent des moyens et de la souplesse nécessaires pour réagir rapidement aux changements sociétaux ; ils prennent en compte les attentes de la société civile dans leur définition de l'intérêt public général, et sont disposés à revoir leur rôle en profondeur.
- Vision prospective : les pouvoirs publics sont capables de prévoir les problèmes et difficultés à venir d'après les données et tendances du moment, et de mettre au point des politiques qui tiennent compte des coûts futurs et des changements prévisibles (démographiques, économiques, environnementaux par exemple).
- État de droit : les pouvoirs publics appliquent les lois, réglementations et codes en toute transparence.

Les autres principes de bonne gouvernance, qui peuvent être considérés comme acquis par les gouvernements dans le cadre de leurs activités habituelles mais qui sont d'une importance primordiale lors de l'établissement de partenariats public-privé, sont :

- la légitimité de l'autorité dont est investie l'organisation pour diriger ;
- l'intégration des différentes parties prenantes.

De plus, la nature spécifique de la politique du tourisme exige :

- une approche gouvernementale intégrée : l'élaboration des cadres politiques intègre les niveaux horizontal et vertical ;
- une aptitude des organisations et des individus à l'élaboration et à la mise en œuvre des cadres politiques.

Le rôle de l'échelon national/fédéral est déterminant lors de la phase d'élaboration d'une politique du tourisme efficace et cohérente, phase comportant de nombreux défis pour les pouvoirs publics. Cette situation tient en partie à la nature du tourisme, secteur morcelé et « ouvert » dans lequel de multiples ministères et organes publics situés à

plusieurs niveaux de gouvernement (national/fédéral, décentralisé/local) assument des rôles variés. Cependant, les problèmes auxquels sont confrontés les responsables de la politique du tourisme, imputables au morcellement institutionnel et territorial, mais aussi aux difficultés de coordination entre les différents niveaux de gouvernement d'une part, et aux difficultés de coordination entre les pouvoirs publics et le secteur privé d'autre part, sont souvent semblables à ceux rencontrés dans d'autres domaines, tel que celui de la politique environnementale. Par conséquent, ce chapitre s'appuie sur d'autres travaux réalisés par l'OCDE, pour apporter un autre éclairage permettant d'appréhender les obstacles que rencontre la gouvernance du tourisme, et mettre en exergue les expériences des pays membres.

Si, par le passé, bien des gouvernements avaient pris conscience du rôle que le tourisme pouvait jouer dans le développement économique régional, et dans l'évolution culturelle ou sociale, nombre d'entre eux ont récemment réévalué positivement son influence. En témoignent l'importance croissante accordée à la politique du tourisme au sein des gouvernements, et le transfert du portefeuille de la politique du tourisme aux ministères chargés de l'économie et du commerce, dans de nombreux pays. Le compte satellite du tourisme (CST), élaboré pour évaluer avec précision les bienfaits économiques du tourisme, a fortement contribué à améliorer la reconnaissance du secteur et son image auprès des instances publiques. Cependant, les ministères chargés du tourisme doivent continuer à tisser des liens avec d'autres domaines d'intervention gérés au niveau national/fédéral par l'administration centrale, et à mettre en place les procédures permettant de gérer les questions stratégiques. On peut citer à cet égard la contribution des ministères du tourisme aux mesures prises par les pouvoirs publics face aux perturbations aériennes provoquées par la présence de cendres volcaniques dans l'atmosphère.

Qu'ils se situent aux niveaux national, régional ou local, les pouvoirs publics jouent souvent un rôle croissant dans les prestations de services touristiques. Mais dans de nombreux pays, ce rôle a évolué de manière *ad hoc*, souvent en l'absence d'une définition claire de la mission générale du tourisme autre que sa contribution au développement économique. Par le passé, l'importance croissante accordée au tourisme se manifestait par l'octroi de fonds supplémentaires aux actions de promotion et de marketing. Aujourd'hui, le rôle de l'action gouvernementale s'étend à des domaines tels que la promotion de services aériens supplémentaires (souvent à bas coût) ; le développement de nouveaux créneaux tels que le tourisme de santé et de bien-être, l'écotourisme et les voyages organisés pour des réunions et séminaires ; l'accroissement de la diffusion des technologies d'information et de communication (TIC) dans les petites entreprises ; l'étude de l'impact des touristes sur le développement régional durable ; et la gestion des effets des crises et catastrophes sur le secteur. Dans ces domaines, la difficulté consiste à articuler la politique du tourisme à celle d'autres ministères. Cette complexité de l'action publique, associée à la reconnaissance accrue de l'importance du tourisme, conduit à une évaluation systématique des rôles joués par les administrations des différents niveaux de gouvernement, et du rôle joué par le secteur touristique dans les dispositifs de gouvernance.

Une politique du tourisme efficace exige la prise en compte de considérations environnementales, sociales et économiques ; elle suppose par conséquent un travail en commun des différents ministères et organismes relevant de l'administration centrale du niveau national/fédéral. Cette intégration horizontale de l'action publique nécessite la

coordination des politiques entre les différentes administrations du même niveau. L'intégration de l'action des pouvoirs publics suppose une conception commune des buts et objectifs de toutes les parties concernées ; un minimum d'entente sur les priorités, les résultats et les méthodes ; la capacité à concevoir des solutions intégrées efficaces ; l'adoption et l'application des politiques dans l'ensemble de l'administration, de manière systématique ; enfin un cadre normatif, ainsi que des mécanismes de planification, d'évaluation, de supervision et de contrôle (OCDE, 2011c).

Une approche gouvernementale intégrée nécessite également une bonne articulation avec les politiques régionales, et les priorités et actions publiques des collectivités locales (OCDE, 2005). Pour que les politiques du tourisme soient suivies d'effets, leur conception et leur application doivent respecter un impératif de cohérence et d'harmonisation entre les différents niveaux de gouvernement. La difficulté de l'intégration verticale de l'action publique réside dans la coordination des échelons national, infranational et local de l'administration. De plus, dans la mesure où le tourisme est un secteur dynamique, les gouvernements sont contraints de surveiller constamment le marché pour s'assurer que la politique donne de bons résultats.

### **Rôles de l'administration centrale aux niveaux national, régional et local**

L'intervention des pouvoirs publics dans le secteur du tourisme se justifie par l'existence d'un consensus général reconnaissant que cette filière est un vecteur de développement économique régional efficace, que les défaillances du marché doivent être résorbées, et que l'utilisation des biens publics doit être gérée efficacement. Dans de nombreuses économies développées, le tourisme représente entre 2 et 5 % du PIB (4 à 6 % de l'emploi), et à peu près le double si l'on tient compte des retombées économiques indirectes et induites. Il est admis que l'action gouvernementale, à tous niveaux, devrait avoir pour objectif de remédier aux défaillances du marché dans le secteur du tourisme, et d'en atténuer les éventuels impacts négatifs – sociaux, culturels et environnementaux. Les raisons qui justifient l'intervention des pouvoirs publics dans ce secteur sont souvent liées à l'utilisation des biens publics (tant naturels que culturels), et à la dimension spatiale du tourisme, qui impose un aménagement du territoire.

Les défaillances du marché surviennent lorsque les entreprises ne réussissent pas à fournir les biens ou services que de nombreux consommateurs jugent importants. Dans ce cas, soit l'offre du marché est insuffisante ou inexistante, soit il y a des problèmes de performance et de qualité. Citons par exemple la promotion d'une destination touristique : les entreprises sont souvent peu disposées à réaliser des actions commerciales concertées et ont tout intérêt à jouer les « passagers clandestins », c'est-à-dire à récolter les fruits des activités de promotion sans y contribuer. En effet, la promotion d'une destination la fait connaître auprès de voyageurs potentiels, qui cherchent ensuite à obtenir des informations complémentaires sur le transport, l'hébergement, etc., et qui au final peuvent acheter auprès d'une entreprise qui n'a pas contribué à l'activité promotionnelle d'origine. Pour éviter ce « parasitisme », il n'est pas rare que les gouvernements affectent des fonds publics à la promotion d'une destination dans l'espoir que cela se traduise par des dépenses touristiques qui profitent directement ou indirectement à tous les résidents et à toutes les entreprises qui s'y trouvent.

Si les défaillances du marché, le développement régional et local, l'aménagement du territoire, l'utilisation de biens et de services publics, ou encore l'atténuation des impacts négatifs du tourisme sont des arguments généralement avancés pour justifier les

interventions des pouvoirs publics dans la filière, les missions principales ont, dans la pratique, évolué. Ce changement repose entre autres sur les différents types de défaillances du marché, à mesure que le secteur se développe et parvient à maturité dans un pays (Organisation mondiale du tourisme, 1996). Au fil du temps s'est dégagé un modèle type d'intervention des pouvoirs publics. Lors des prémices du développement du tourisme, les administrations nationales chargées du secteur assumaient généralement de vastes responsabilités en matière de planification, de promotion, et, dans certains pays, de gestion d'entreprises commerciales. Dans ce contexte, elles assumaient les fonctions d'hôteliers, d'agences de voyage, de voyagistes et de transporteurs. Plus tard, les activités touristiques ayant mûri, les pouvoirs publics ont généralement joué un rôle de coordination ou de catalyseur du tourisme. Dans ce cas, les pouvoirs publics apportaient assistance et soutien au lieu d'animer directement la filière, et s'efforçaient de combler les carences du secteur privé (OCDE, 2008a).

Ainsi, à mesure qu'un pays développe son industrie touristique, les objectifs politiques évoluent, passant de la simple optimisation du nombre de visiteurs et de la croissance des recettes du tourisme à la création de conditions favorables au développement d'entreprises et de régions touristiques compétitives. De même, le recours privilégié à des outils promotionnels a cédé le pas aux dispositifs visant le développement de la compétitivité du tourisme, et aux démarches globales assurant la qualité de gestion. Du fait de ce changement, les gouvernements de pays constituant des destinations touristiques développées sont désormais peu enclins à participer à la gestion d'entreprises touristiques, bien qu'ils contribuent encore généralement au financement de la promotion du tourisme.

Outre l'évolution du rôle des pouvoirs publics liée à la maturité du secteur, les modes de gouvernance de nombreux pays ont également connu des changements résumés par le slogan « être au gouvernail sans ramer » (approche moins interventionniste qui met davantage l'accent sur le rôle de pilotage). Cette situation incite les dirigeants d'entreprises à participer davantage à l'élaboration de la politique touristique, souvent via la création de réseaux de décideurs, et incite les pouvoirs publics à s'impliquer davantage au niveau local ou régional pour y structurer le développement du tourisme. Le transfert des compétences décisionnelles est en partie lié à la capacité des pouvoirs publics à gérer les politiques de manière durable, en mettant davantage l'accent sur la planification concertée à l'échelle locale et régionale. Le transfert de compétences constitue de plus en plus un processus consultatif. Cette nouvelle approche de l'action publique affecte également les modalités de la formulation de la politique du tourisme, que nous examinerons plus loin.

### **De quelle manière sont définis les rôles et responsabilités de l'administration du niveau national/fédéral dans la politique du tourisme ?**

Il existe différentes manières de définir le rôle des pouvoirs publics vis-à-vis du tourisme. L'émergence du tourisme en tant que secteur est relativement récente ; de ce fait, sa mission et ses fonctions ne sont généralement pas précisées dans la constitution nationale. En Australie, par exemple, toutes les compétences résiduelles qui ne figurent pas spécifiquement dans la constitution sont dévolues aux États fédérés ; c'est le cas du tourisme. Cependant, l'administration fédérale australienne, avec la création de *Tourism Australia*, assure la promotion internationale du tourisme en accord avec l'ensemble des États et Territoires d'Australie. La constitution ne définit pas le rôle des pouvoirs publics dans le tourisme ; ceux-ci ont alors mis au point des dispositifs de gouvernance, devenus

au fil du temps des pratiques établies, ou bien ils ont adopté des lois qui précisent leurs missions.

Une tendance récente observée dans certains pays (dont l'Espagne, la France, la Grèce, la Hongrie, le Mexique, la République slovaque, ainsi que le Cambodge et le Vietnam) consiste à voter des lois définissant les missions des organismes impliqués dans la politique du tourisme et la planification à différents niveaux de gouvernement ; ces lois précisent également la répartition des rôles entre les pouvoirs publics et le secteur privé (encadré 1.1). Cette définition claire des rôles et responsabilités des administrations relevant de différents niveaux de gouvernement est un exemple de bonne pratique en matière de gouvernance du tourisme.

Le rôle des pouvoirs publics dans le secteur du tourisme est en constante évolution ; une majorité de pays met l'accent sur les questions de marketing et de promotion du côté de la demande, mais également sur certaines questions liées aux politiques de l'offre. Les améliorations recherchées du côté de l'offre visent principalement à accroître la compétitivité du secteur du tourisme par une croissance de la productivité et de la qualité, et par un encouragement à l'innovation (OCDE, 2010b). Ces mesures peuvent être centrées sur le développement de créneaux bien précis : redynamisation du tourisme médical et thermal en Hongrie, amélioration des infrastructures, renforcement des compétences des entreprises touristiques liées à l'exploitation de l'Internet et des TIC, formation, et atténuation des répercussions sociales et environnementales négatives (encadré 1.2).

Développer l'offre comporte un certain nombre de répercussions. Ce nouveau rôle accroît la portée et la complexité de la politique gouvernementale en matière de tourisme, et exige la multiplication des interactions avec les ministères et d'autres organismes tels que les agences gouvernementales pour l'innovation et les universités. L'élaboration de politiques de l'offre efficaces requiert une planification à plus long terme que la promotion des produits touristiques existants. De nouvelles compétences organisationnelles doivent être également confiées aux administrations centrales du tourisme au niveau national/fédéral. De plus, une réflexion s'impose sur la manière dont le secteur privé devrait intervenir, la coopération étant essentielle pour favoriser les changements structurels et l'innovation dans le tourisme (OCDE, 2006b). Tendanciellement, il semble que les gouvernements aspirent à jouer un rôle dans la promotion de l'innovation (encadré 1.3).

### ***Compétences nécessaires pour assumer le rôle et les responsabilités des pouvoirs publics dans le secteur du tourisme***

Les théories actuelles de gestion définissent les compétences organisationnelles comme une conjonction de ressources et de processus organisationnels qui fondent la capacité d'une structure à atteindre ses objectifs et, donc, à remplir sa mission. En conséquence, pour définir les compétences d'une organisation, il est indispensable d'en connaître les ressources humaines et financières, ainsi que les pouvoirs législatifs nécessaires pour jouer le rôle qui lui a été assigné.

Les résultats de l'enquête sur les administrations nationales/fédérales du tourisme, réalisée dans le cadre de la rédaction de ce chapitre, indiquent que l'Autriche, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, le Portugal et la République slovaque sont en train d'adopter une démarche fondée sur les compétences. De fait, la définition des compétences dont les organismes publics ont besoin pour remplir efficacement leurs missions pourrait être considérée comme une bonne pratique en matière de gouvernance du tourisme. À titre

### Encadré 1.1. Exemples de lois visant à mieux définir les rôles et responsabilités dans le secteur du tourisme

#### France

Le cadre législatif et réglementaire de la Loi de 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme a créé un code du tourisme structuré comme suit :

- Le livre I définit l'organisation générale du tourisme et en particulier la répartition des compétences dans ce domaine entre les autorités nationales, infranationales et locales, et les établissements publics de coopération intercommunale.
- Le livre II régit les activités et professions du tourisme.
- Le livre III est consacré au logement, aux équipements et aux aménagements ayant un lien direct avec le secteur du tourisme.
- Le livre IV regroupe les dispositions relatives au financement de l'accès aux vacances et à la fiscalité du tourisme.

#### Grèce

En 2010, avec le programme *Kallikratis* (loi 3852/2010), les 13 régions de la Grèce ont été dotées de la compétence de planification du tourisme, puis de développement et de promotion de leur territoire, en coopération avec le ministère de la Culture et du Tourisme et l'Organisation nationale grecque du tourisme.

#### Hongrie

Une nouvelle loi sur le tourisme, en cours d'élaboration, définira la nouvelle structure, plus performante, de la filière touristique. Elle délimitera les principales responsabilités et tâches incombant aux administrations nationales et locales, ainsi que les modes de coopération avec les organisations professionnelles.

#### Japon

La Loi-cadre sur la promotion du tourisme national, entrée en vigueur en décembre 2006, a fait du tourisme l'une des stratégies nationales du Japon. La loi a marqué le démarrage d'une série d'activités renforçant les liens entre la *Japan Tourism Agency* (JTA, Agence japonaise du tourisme) et les autres ministères et organismes, et a instauré un cadre destiné à asseoir la politique du tourisme en tant que stratégie nationale. De plus, elle a défini les responsabilités des instances locales, des différents acteurs du tourisme et des résidents, afin que tous les éléments indispensables au tourisme puissent œuvrer ensemble à sa promotion.

#### Mexique

La Loi générale sur le tourisme de 2009 a jeté les bases de la coordination entre les administrations fédérales, fédérées et locales, et a défini les rôles et responsabilités principaux de chaque échelon.

#### République slovaque

La Loi de 2011 sur le soutien au tourisme décrit les droits et obligations des intervenants du secteur, sa structure organisationnelle, le processus d'élaboration de documents conceptuels et le financement au développement du tourisme en République slovaque. Il s'agit de la première solution systémique visant à créer un cadre législatif relatif à l'institution et la gestion efficace des organisations locales et régionales du tourisme. La loi devrait contribuer à donner naissance à un produit touristique complet, qui sera compétitif dans l'environnement européen.

### Encadré 1.2. Les actions gouvernementales visant à améliorer la compétitivité du secteur

#### Australie

L'*Australian Tourism Data Warehouse* (ATDW) est un outil centralisé de diffusion et de stockage d'informations sur les produits et destinations touristiques de tous les États et Territoires australiens. Son contenu, compilé dans un format prédéfini au niveau fédéral, est accessible par voie électronique aux propriétaires d'entreprises touristiques (opérateurs), grossistes, détaillants et distributeurs, qui peuvent l'utiliser sur leurs sites Internet ou dans leurs systèmes de réservation. L'ATDW propose également un programme de formation en ligne aux intervenants de la filière touristique australienne, composé d'un ensemble complet de guides d'apprentissage assortis d'informations sur les concepts de base du marketing en ligne, allant par exemple de la conception de sites Internet à des questions plus complexes telles que l'utilisation de systèmes de réservation en ligne ([www.atdw.com.au](http://www.atdw.com.au)).

#### Espagne

Les destinations anciennes sont en phase de perte de compétitivité en raison de la saturation des capacités d'accueil, des répercussions du tourisme sur l'environnement, et du vieillissement des infrastructures et des équipements ; les associations représentant le secteur privé ont d'ailleurs exprimé leur inquiétude à ce sujet. Depuis l'élaboration d'un plan pour le tourisme à l'horizon 2020 (*Plan Turismo 2020*), le secrétariat général au Tourisme et au Commerce intérieur a mené des actions significatives pour changer le modèle touristique espagnol et pour redynamiser le tourisme côtier. Il a entrepris des activités spécifiques dans quatre destinations pilotes, dans le cadre d'un programme de requalification intégrale des destinations touristiques anciennes : Playa de Palma aux îles Baléares, Costa del Sol en Andalousie, San Bartolomé de Tirajana et Puerto de la Cruz aux îles Canaries.

#### Mexique

FONATUR est l'organisme gouvernemental responsable du développement du tourisme au niveau fédéral. Il définit les projets potentiels de développement touristique à grande échelle, aide et soutient les administrations des États fédérés dans la planification de projets locaux de développement touristique, participe à la mise en place d'infrastructures de base dans les destinations touristiques, et prend en charge la mission d'attraction des investissements privés.

#### Portugal

Le secrétariat régional au Tourisme et aux Transports de Madère a remporté le prix Ulysse 2011 pour l'innovation dans la gouvernance du tourisme, délivré par l'OMT, pour ses travaux sur la certification environnementale des entreprises touristiques.

d'exemple, l'encadré 1.4 propose une liste des compétences de l'administration nationale du tourisme de la République slovaque.

En résumé, cette section témoigne de l'évolution des rôles et des compétences des organismes publics du tourisme, reflet des changements intervenus dans l'environnement commercial et de la modification du cadre d'action. Du point de vue des entreprises, les politiques gouvernementales mettent l'accent sur la compétitivité par une amélioration de la productivité et de la qualité, et par un soutien à l'innovation. Des gains de productivité ont également été obtenus grâce à une meilleure définition des rôles et compétences des organismes concernés. Le contexte général de l'action publique favorise une approche plus collaborative, incite à impliquer l'industrie touristique dans l'élaboration des mesures, et conduit à donner une large place à des instances décisionnelles régionales ou locales. Ces changements exigent que la politique du tourisme fasse l'objet d'une approche gouvernementale intégrée, que nous étudions ci-après.

### Encadré 1.3. Les gouvernements encouragent l'innovation

#### **Finlande**

Quatre projets nationaux – essor du tourisme rural, tourisme culturel, banque de données électronique sur le tourisme et portail du tourisme – ont bénéficié de fonds publics. Tekes, Agence finlandaise pour la technologie et l'innovation, est le principal organisme public de financement de la recherche, du développement et de l'innovation en Finlande. L'agence administre un programme relatif aux services touristiques et de loisirs pour la période 2006-12, ayant vocation à financer des projets touristiques dans le pays. Celui-ci met l'accent sur de nouvelles formules de services, de nouvelles manières de délivrer les services, et la création de nouveaux concepts spatiaux, notamment à base de technologies virtuelles. L'objectif principal du programme est d'élaborer des concepts de services innovants axés sur le client.

#### **Portugal**

La stimulation de l'innovation est un élément très important de la stratégie touristique portugaise. *Turismo de Portugal*, l'Office national du tourisme du Portugal, a récemment lancé un projet visant à établir un réseau de coopération en R-D dans le tourisme sur la période 2011-13, dans le but de mobiliser les capacités universitaires de recherche sur le tourisme.

#### **Suisse**

*InnoTour* a été créé par les pouvoirs publics suisses en octobre 1997 pour améliorer l'innovation dans les PME de la filière du tourisme. Ce programme s'efforce de créer un environnement plus propice à l'innovation, et à stimuler celle-ci au niveau des destinations, renforçant ainsi la compétitivité. Depuis février 2012, *Innotour* s'attache aussi à encourager la coopération et une meilleure gestion des connaissances. Il s'agit notamment d'améliorer la formation et l'éducation pour valoriser le capital humain local, et retenir le personnel qualifié.

### **Une approche gouvernementale intégrée en matière de politique du tourisme**

L'élaboration de la politique du tourisme est de plus en plus complexe, car elle est davantage étalée dans le temps et de portée plus générale que par le passé. La solution aux défis multidimensionnels que rencontre le secteur du tourisme passe par une démarche d'ensemble faisant intervenir de nombreux départements ministériels et organes publics situés à différents niveaux de gouvernement, et requérant une forte implication du secteur privé. Pour que les politiques du tourisme soient suivies d'effet, il est indispensable que leur conception et leur application obéissent à un souci de cohérence et d'harmonisation entre les différents niveaux de gouvernement. L'élaboration de la politique du tourisme exige la participation active des ministères et des fonctionnaires, qui par le passé avaient plutôt tendance à davantage négliger le tourisme par rapport à d'autres secteurs économiques. En outre, les divergences d'objectifs existant entre les différents organismes publics peuvent être corrigées.

Une approche gouvernementale intégrée en matière de politique du tourisme implique la coordination des administrations relevant de différents niveaux de gouvernement et la coordination des différents ministères impliqués. Il existe au moins trois manières d'envisager la coordination de l'action publique. La première consiste simplement à dresser la liste des cadres politiques, sans en analyser les interactions ou incohérences potentielles – approche qui donne des résultats limités. Une deuxième approche exige la convergence des plans d'actions vers les mêmes objectifs, sans qu'il y ait nécessairement une coordination dans la planification ou la mise en œuvre. Dans la troisième approche, les actions et politiques sont complémentaires et interagissent en tant

#### Encadré 1.4. **Compétences de l'administration nationale du tourisme de la République slovaque**

Les compétences de l'administration nationale slovaque du tourisme sont les suivantes :

- créer les conditions favorables au développement du tourisme, priorité des pouvoirs publics ;
- formuler, mettre en œuvre et contrôler la politique de développement du tourisme des pouvoirs publics ;
- élaborer des concepts et des stratégies de développement du tourisme national ;
- rédiger les projets de loi concernant le tourisme ;
- mettre en place les mesures d'encouragement et les aides nécessaires pour favoriser les investissements du secteur privé dans le tourisme ;
- compiler des données statistiques sur le développement du tourisme en République slovaque ;
- coopérer avec le ministère de l'Environnement pour concilier les intérêts liés au développement du tourisme et à la protection de la nature ;
- représenter les intérêts de la République slovaque auprès des organisations internationales du tourisme, et assumer les tâches et engagements résultant de son appartenance à ces organisations ;
- mener des activités de coopération transfrontalières dans le domaine du tourisme ;
- élaborer et mettre en œuvre des accords internationaux bilatéraux et multilatéraux dans le domaine du tourisme, et développer des contrats bilatéraux ;
- élaborer des programmes de développement du tourisme et évaluer leur mise en œuvre ;
- fournir des conseils méthodologiques, et contrôler la réalisation des activités de l'Organisme national de promotion du tourisme.

Source : Ministère des Transports, de la Construction et du Développement régional de la République slovaque.

que composantes d'une stratégie organique cohérente conçue pour atteindre un ensemble d'objectifs communs. Ce type de coordination nécessite la conjonction de deux éléments : un plan comprenant des objectifs et des buts communs, assorti d'actions et d'instruments stratégiques spécifiques ; et un lien organique entre ces actions et instruments, à même de générer des interactions positives et des synergies propres à faciliter la réalisation d'objectifs communs (OCDE, 2010a). La majorité des pays qui ont répondu à l'enquête de l'OCDE sur la gouvernance du tourisme (tableau 1.1) ont indiqué que la coordination horizontale et verticale de la politique du tourisme demeurerait le principal défi à relever.

Tableau 1.1. **Défis identifiés par les administrations nationales du tourisme pour une gouvernance efficace du tourisme**

Défis à relever en matière de gouvernance	Défis majeurs	Défis importants	Total
Coordination horizontale et verticale de la politique du tourisme	12	3	15
Pressions financières sur les organismes publics du tourisme	4	7	11
Incidences extérieures (économiques, sûreté/sécurité, catastrophes naturelles)	3	4	7
Réglementation efficace	2	5	7
Élaboration d'un programme de réforme du tourisme	0	1	1

Source : Enquête OCDE sur la gouvernance du tourisme, 2011-12.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932723570>

La coordination horizontale requiert l'élaboration de politiques intégrées et cohérentes entre les différents ministères et administrations situés au même niveau de gouvernement, en raison du caractère interministériel du tourisme. La politique du tourisme est fortement influencée par d'autres domaines politiques – fiscalité, environnement, finances, transports, santé, emploi, social, éducation et politique étrangère – sur lesquels elle-même a des effets. À des degrés variables, chacun de ces domaines dispose de sa réglementation juridique propre, laquelle n'est pas sans conséquence sur le tourisme. Les sous-secteurs du tourisme sont également réglementés par des textes de loi spécifiques, comme les lois sur les contrats de voyage ou les réglementations hôtelières. La coordination horizontale des politiques est donc indispensable tant au niveau national/fédéral qu'au niveau des collectivités locales.

La coordination verticale requiert l'élaboration de politiques intégrées entre les différents niveaux de gouvernement. Le document du Canada intitulé « Bâtir une stratégie nationale en matière de tourisme », sous-titré « Cadre pour une collaboration fédérale-provinciale-territoriale » (Industrie Canada, 2006), témoigne de l'intérêt porté à cette question. Cette stratégie repose sur la coordination entre les administrations des niveaux fédéral, provincial et territorial, en partenariat étroit avec les entreprises du secteur du tourisme. L'importance de la coordination verticale est notamment motivée par la décentralisation de la compétence du tourisme, en cours dans de nombreux États tels que le Brésil, l'Espagne, la France et l'Italie. Les collectivités locales ont l'avantage d'être proches du marché, du secteur privé et des citoyens, et sont donc souvent mieux à même d'anticiper les mutations du marché et de déceler les nouveaux enjeux. La décentralisation donne également aux administrations du niveau local la possibilité de garantir un fonctionnement plus efficace du secteur privé par la formulation et la mise en œuvre de cadres politiques et de réglementations. Un rapport de l'OCDE (2004) considère les partenariats et la décentralisation comme deux moyens d'améliorer la gouvernance.

Dans la pratique, l'équilibre entre le contrôle exercé au niveau national/fédéral et celui exercé au niveau régional, mais aussi entre les dispositions institutionnelles et les structures de gouvernance adoptées, est également déterminé par l'évolution historique d'un pays, de même que par ses lois et institutions spécifiques (encadré 1.5). D'autre part, le tourisme doit s'intégrer aux systèmes communs de distribution et de transport établis à l'échelle mondiale, tout en respectant des lois et procédures reconnues au niveau international. De fait, la tendance est également à la recherche de solutions globales à des problèmes stratégiques et organisationnels communs, ce qui permet aux pays de partager des enseignements utiles dans le domaine de la gouvernance du tourisme.

### ***Évaluation et gestion des performances***

L'élaboration d'une politique du tourisme conjointe et efficace est tributaire de la mise à disposition des données et travaux de recherche utiles. Si les statistiques sur le nombre d'arrivées de voyageurs sont facilement disponibles, les informations sur les caractéristiques de ces visiteurs, sur leurs modes de déplacement dans le pays et sur leur satisfaction à l'égard de différents aspects de leur voyage, sont souvent plus limitées. Il est également nécessaire de connaître les modes de déplacement des citoyens qui voyagent dans leur propre pays. La collecte de telles informations peut s'avérer onéreuse, en particulier au niveau régional ou local, et la mise à disposition des données est souvent très longue. Par conséquent, pour que la politique du tourisme puisse être conçue et mise en œuvre de manière performante ou adéquate, il peut être nécessaire d'améliorer l'accès des

### Encadré 1.5. **Coordination verticale entre les différents niveaux de gouvernement**

#### **Allemagne**

Un comité de coordination du tourisme (dont l'acronyme allemand est BLA) a été créé pour favoriser les consultations entre l'administration fédérale et les exécutifs des *Länder*. Il regroupe le ministère fédéral de l'Économie et les ministères des *Länder* responsables du tourisme. Le BLA favorise l'échange mutuel d'informations, coordonne les activités en matière de politique du tourisme et entérine les mesures communes prises par l'administration fédérale et les *Länder*. La coopération volontaire entre ces deux niveaux de gouvernement s'est avérée très efficace. Le BLA n'a pas été créé en application d'une législation spécifique. En Allemagne, la coordination de la politique du tourisme entre l'administration fédérale et les administrations des *Länder* n'est pas des plus simples : les domaines de compétence doivent donc être clairement délimités et respectés. Pour toute question exigeant une coopération, l'administration fédérale et les administrations des 16 *Länder* doivent coordonner leur action, et le BLA joue alors un rôle déterminant.

#### **Italie**

Le processus de décentralisation a dévolu aux régions la responsabilité première du développement et de la promotion du tourisme. Les régions sont en mesure de déployer leurs propres stratégies et de mettre en œuvre leurs propres mesures en faveur du tourisme. Elles décident si elles veulent développer et promouvoir le tourisme, et déterminent le niveau de priorité qu'elles souhaitent accorder à cette politique. La décentralisation donne également aux régions les moyens de mettre en place des ressources et des structures souples, et favorise une approche ascendante de réseau et de coopération avec le niveau national. Un comité permanent de coordination du tourisme, composé de représentants de l'État et des régions, a été créé en 2010 afin d'améliorer la communication et la coordination entre l'État et les régions ; il est appelé à se réunir sous l'égide d'une Conférence des régions.

#### **Japon**

En 2008, la JTA (Agence japonaise du tourisme) a i) élaboré la « Loi de développement des zones touristiques » en vue de constituer de vastes destinations touristiques dans 49 zones distinctes, affranchies des limites territoriales des municipalités ; et ii) appuyé la définition d'un cadre propice aux partenariats infra-municipaux, mais aussi entre les communes, le secteur privé et des organisations à but non lucratif. Dans ce cadre de partenariat, des secteurs tels que l'agriculture, la sylviculture et la pêche ont travaillé conjointement à l'élaboration de stratégies de promotion comprenant des circuits et des séjours attractifs, et ont développé des programmes de mise en valeur des ressources humaines locales. Les cadres budgétaires des partenariats établis entre la JTA et les municipalités ont été fournis par la JTA pour promouvoir plus efficacement les destinations locales.

décideurs aux données et aux recherches, et de perfectionner la fonction même de recherche.

Une bonne gouvernance repose sur la disponibilité et l'analyse des données, non seulement lors de la conception, mais également lors de l'évaluation des résultats des politiques menées. Cette phase de révision permet de « boucler la boucle » entre l'action et le résultat, et peut déboucher sur une amélioration constante de la compétitivité du tourisme. L'OCDE a identifié cinq motifs justifiant le bien-fondé de l'évaluation, décrits dans le chapitre 2 (développements sur l'évaluation des politiques et programmes du tourisme).

D'autres outils facilitent et améliorent l'élaboration de la politique du tourisme. Par exemple, l'évaluation de la participation des parties prenantes est de plus en plus considérée comme un élément essentiel de bonne gouvernance. Plusieurs organisations

ont mis au point des outils qui pourraient être adaptés au tourisme (voir Banque mondiale, Département du développement social). Ainsi, le rapport *Travel and Tourism Competitiveness* du Forum économique mondial (FEM) procède à une évaluation de la performance, des atouts et des points faibles du tourisme. L'objet de ce rapport est d'évaluer les facteurs et les politiques qui favorisent l'attractivité du tourisme et qui encouragent les pays à développer le secteur des voyages. En outre, l'OMT est en train d'établir une série d'indicateurs permettant de mesurer la performance du tourisme, tandis que le Comité du Tourisme de l'OCDE, dans le cadre de son programme de travail actuel, élabore une batterie d'indicateurs relatifs aux données et aux politiques de compétitivité du tourisme. De même, un certain nombre d'instruments et de techniques d'évaluation du tourisme ont été élaborés par l'OCDE (2011a). Ces indicateurs et outils, gages de clarté, offrent une gamme plus étendue de dispositifs permettant d'appréhender le tourisme et la compétitivité des destinations touristiques.

L'élaboration de la politique du tourisme consiste souvent à concilier des intérêts et priorités contradictoires ; or une gamme de nouveaux instruments et de nouvelles techniques peut favoriser ce processus. En 2008, la Commission canadienne du tourisme (CCT) a adopté un tableau de bord prospectif, outil souple et complet de planification stratégique et de gestion des performances qui permet de mesurer et d'évaluer la notoriété du Canada en tant que destination touristique, ainsi que les résultats des programmes et initiatives de la CCT. Le tableau de bord prospectif lie à tous les niveaux la stratégie du CCT aux objectifs, indicateurs de performance, cibles et plans d'actions définis. En intégrant des mesures financières et non financières, il donne une vision globale de la performance de l'organisation. Cet outil, ainsi que d'autres techniques, contribuent à améliorer la transparence de la prise de décision, et donc la responsabilité des décideurs.

Autre question clé liée à la responsabilité, et plus généralement au contrôle de l'exécution des dépenses publiques consacrées au tourisme : la manière d'assurer le suivi des performances et de les évaluer. Les techniques utilisées par les pays sont les suivantes : création d'un système d'indicateurs de la coopération public-privé, et création des postes de dépenses budgétaires (Espagne) ; rapports annuels sur les actions menées (Pologne) ; indicateurs de la performance de long terme de l'organisme national du tourisme (Finlande) ; enquêtes annuelles sur les dépenses publiques consacrées au tourisme, réalisées par les agences fédérales (Canada).

Une planification à long terme est un élément indissociable de la bonne gouvernance. Mais les ministères du Tourisme et les organisations nationales du tourisme subissent souvent des fluctuations budgétaires ; dans ce contexte, il n'est pas aisé de promouvoir une approche de long terme de la planification, de l'évaluation et de la gestion des performances. Ces fluctuations peuvent également entraîner une rotation du personnel et une perte d'expertise. Or l'élaboration d'une politique du tourisme conjointe et efficace dépend de la capacité d'analyse du personnel de l'État, notamment parce que la politique touristique couvre une multitude de domaines (Scott, 2011). De fait, la stabilité des financements disponibles constitue un facteur déterminant dans le processus d'élaboration d'une politique de long terme, intégrée et efficace, et dans la gouvernance du tourisme.

### **Outils/mécanismes de gestion de l'interface entre les ministères et les organismes publics**

Les mécanismes qui favorisent une approche gouvernementale intégrée peuvent être regroupés en trois grandes catégories : la coordination améliorée, les stratégies touristiques et le recours aux contrats. Ces différents mécanismes ne sont pas indépendants et sont souvent utilisés de concert pour constituer des réseaux de décision à plusieurs niveaux.

#### **Les mécanismes de coordination améliorée**

Les mécanismes de coordination améliorée couvrent notamment les ministères fusionnés, les instances de coordination, les projets spécifiques et les groupes de travail (OCDE, 2010c). La coordination par fusion de ministères s'observe dans un certain nombre de pays de l'OCDE ; l'intégration du tourisme à des ministères chargés des affaires économiques ou des petites entreprises s'observe par exemple en Allemagne, au Canada, en Finlande, en France, en Norvège, en Nouvelle-Zélande (encadré 1.6), au Portugal et en République slovaque. Cette démarche de coordination présente un avantage apparent : elle permet d'accorder une place privilégiée au tourisme au sein d'autres activités de développement économique. Mais le risque que le tourisme se retrouve dilué au sein d'un ministère plus grand constitue le revers possible de la médaille.

Un second moyen d'assurer la coordination entre les ministères consiste à mettre en place des forums ou des comités permanents spécialisés. Les comités et commissions interministériels sont un instrument de coordination simple et courant au niveau national/fédéral. Les trois principales caractéristiques de ces organismes de coordination sont les suivantes : i) caractère formel/informel ; ii) coordination au niveau politique ; et iii) liens avec les mécanismes d'affectation budgétaire. Par exemple, Industrie Canada préside un groupe de hauts fonctionnaires fédéraux chargé d'encadrer et d'orienter la mise en œuvre de la Stratégie fédérale en matière de tourisme. Ce groupe élabore et assure le suivi d'un programme touristique fédéral intégré et prospectif, qui comprend des initiatives législatives, réglementaires, stratégiques, opérationnelles et programmatiques émanant de divers ministères et organismes. Dans certains pays, la coordination interministérielle est imposée par la loi (encadré 1.6). Ces mécanismes de coordination sont également utilisés pour garantir la coopération intergouvernementale. Par exemple, la Hongrie est un membre actif du Groupe de travail sur l'initiative en faveur du tourisme en Europe centrale et fait partie, avec les pays voisins, d'un comité mixte du tourisme qui se réunit une fois par an pour examiner les possibilités de coopération bilatérale.

Un domaine commun qui se prête à la coopération entre les gouvernements est celui des programmes de marketing. Ces accords de coopération, qui peuvent intervenir entre pays, entre administrations du niveau national et collectivités locales, ou entre différentes collectivités locales, se justifient par le coût financier des actions de marketing et par les habitudes de voyage des consommateurs. Par exemple, les pays de Visegrád (Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque) coopèrent pour promouvoir conjointement le tourisme sur les marchés étrangers, en particulier en Chine, aux États-Unis, au Japon et en Fédération de Russie, ainsi qu'au Brésil et en Inde depuis 2010.

Convaincre des voyageurs potentiels provenant de pays éloignés de visiter une destination précise coûte très cher, d'autant plus que ces touristes ont plutôt tendance à se déplacer dans les régions et pays environnants. Les coûts des voyages de longue distance

sont si élevés que les touristes profitent généralement de leur premier (et peut-être unique) voyage international pour visiter un certain nombre de lieux emblématiques dans différentes régions et dans différents pays. De fait, il est fréquent que des pays établissent des accords pour favoriser une meilleure coopération au niveau intergouvernemental (encadré 1.6) ou infranational.

### **Stratégies touristiques**

L'élaboration d'une stratégie touristique est un autre mécanisme commun de coordination de l'action des ministères et organismes publics (encadré 1.7). Une telle stratégie peut résolument inciter les autorités compétentes, les professionnels, les populations des lieux de destination et d'autres parties prenantes, à dégager une vision, une ligne d'action et des objectifs de développement du tourisme ; elle permet également de définir des priorités qui inscrivent concrètement le secteur dans une perspective de long terme et dans une vision durable (OCDE, 2010b). Pour élaborer une stratégie touristique, un certain nombre de questions importantes doivent être clarifiées, notamment : le niveau d'engagement des organismes et administrations concernés à ses buts, objectifs, programmes et mesures spécifiques ; la responsabilité liée à la mise en œuvre de mesures relevant de domaines de l'action publique autres que le tourisme ; et la manière dont l'application de ces mesures sera assurée et évaluée (OCDE, 2010c).

Les pays sont confrontés à des problèmes de mise en œuvre de la stratégie touristique nationale, une fois cette dernière élaborée. L'un de ces problèmes concerne l'affectation de fonds suffisants pour soutenir les actions prévues par la stratégie. Environ la moitié des pays interrogés estime que la question du financement représente un problème majeur, voire le principal problème rencontré. En outre, veiller à la mise en œuvre des actions stratégiques par d'autres ministères ou organismes s'avère également problématique. Pour favoriser l'exécution des mesures et mieux informer les parties prenantes de l'état d'avancement de l'application de la stratégie, une attention croissante est portée à une communication efficace auprès des pouvoirs publics, des professionnels du secteur et de l'opinion publique. En raison de son bon rapport coût-efficacité, Internet est souvent utilisé pour communiquer ce type de stratégies.

En Espagne, afin de garantir le respect des objectifs stratégiques du Plan pour le tourisme à l'horizon 2020, TURESPAÑA utilise Internet ([www.turismo2020.es](http://www.turismo2020.es)) comme mode de consultation de la stratégie et comme plate-forme de recueil des suggestions, des opinions et des propositions. Un journal numérique sera également mis en ligne tous les trois mois pour rendre compte de l'état d'avancement de la stratégie. Au Canada, un nouveau site Internet dédié au tourisme a été créé, afin d'offrir au secteur un portail d'informations sur les programmes fédéraux, les services et les annonces utiles. Un forum annuel au cours duquel les ministères et organismes du niveau fédéral pourront partager et planifier les résultats des travaux de recherche et d'analyse sur le tourisme sera organisé à compter de 2012. Enfin, pour que la filière dans son ensemble et pour que l'opinion publique puissent être tenues informées de l'avancement de la Stratégie fédérale en matière de tourisme, le ministre d'État à la Petite Entreprise et au Tourisme du Canada rendra compte annuellement, à partir de 2013, des mesures concrètes prises par les autorités fédérales en faveur du tourisme.

En Australie, l'élaboration et l'amélioration de la Stratégie nationale de long terme (*National Long-Term Tourism Strategy*) a donné lieu à une coordination horizontale et verticale sous forme de participation à des groupes de travail et à des réunions régulières

### Encadré 1.6. Exemples de coordination visant à promouvoir une approche plus intégrée de la gouvernance du tourisme

#### Espagne

En Espagne, la répartition des pouvoirs entre l'État, les communautés autonomes et les provinces a donné naissance à un réseau de relations interadministratives et, avec lui, à différents instruments de coopération dont la fonction est d'apporter de la cohérence à l'action des autorités publiques en matière de tourisme. L'intégration de l'action des différents niveaux institutionnels, tant publics que privés, suppose une coopération, car l'efficacité des activités de chaque niveau nécessite la prise en compte appropriée des intérêts communs. Voici trois exemples de coopération entre ces administrations :

1. La *Comisión Interministerial de Turismo*, Commission interministérielle du tourisme, a été créée en 1994 par le décret royal n° 6/1994 pour appuyer l'exécution du Plan en faveur de la compétitivité du tourisme espagnol. La commission est un organe de coordination exécutif, consultatif et collégial, dont les membres représentent les différents ministères nationaux dotés de compétences en matière de tourisme.
2. La *Conferencia Sectorial de Turismo*, conférence sectorielle du tourisme, est l'organisme de coordination exécutive, consultative et collégiale qui regroupe les représentants de l'administration du niveau national et les responsables du tourisme des communautés autonomes. Il s'agit d'une entité multilatérale qui traite de questions multisectorielles, principalement en signant des accords de coopération.
3. Le *Consejo Español de Turismo*, conseil espagnol du tourisme (CONESTUR), dont la création a été approuvée par le décret royal n° 719/2005, est un organisme consultatif qui regroupe l'ensemble des administrations chargées du tourisme à tous les niveaux de gouvernement (État, communautés autonomes et provinces), ainsi que des représentants du secteur privé du tourisme (chambres de commerce, confédération espagnole des entreprises (GEOE), associations professionnelles, syndicats, et professionnels du tourisme). CONESTUR définit les thèmes de recherche à mener dans le domaine du tourisme, propose des mesures et des actions pour améliorer la promotion du tourisme à l'étranger, et apporte des conseils sur les plans d'actions à mettre en place dans le secteur du tourisme.

#### Nouvelle-Zélande

En 2010, le ministère du Tourisme de la Nouvelle-Zélande a été intégré au ministère du Développement économique sous la dénomination de *Tourism Strategy Group* (TSG). L'objectif de cette fusion visait à intégrer la politique du tourisme dans le cadre plus général de l'action des pouvoirs publics en faveur du développement économique et de la croissance. Ainsi était reconnu l'apport significatif du tourisme au développement d'une économie productive à forte valeur ajoutée. Au sein du gouvernement néo-zélandais, le TSG conseille le ministère du Tourisme et travaille avec d'autres ministères sur des questions essentielles de politique du tourisme, de recherches et de statistiques sur le tourisme. En outre, il évalue les investissements publics en faveur du tourisme et déploie le cadre d'action couvrant des questions telles que les liaisons aériennes internationales, la productivité du secteur touristique, les besoins en infrastructures, enfin la gestion des débouchés et des risques associés au positionnement évolutif du marché néo-zélandais et de la marque « Nouvelle-Zélande ».

#### Union européenne

L'espace Schengen est fondé sur le traité de Schengen de 1985, qui garantit la libre circulation des personnes sur le territoire Schengen. Les pays signataires ont aboli les frontières internes pour laisser place à une frontière extérieure unique. Des règles et des procédures communes sont appliquées dans le domaine des visas pour les séjours de courte durée, les demandes d'asile et les contrôles aux frontières. Par ailleurs, afin de garantir la sécurité au sein de l'espace Schengen, la coopération et la coordination entre les services de police et les autorités judiciaires ont été renforcées. Les pays de l'espace Schengen sont les suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Slovaquie, Suède et Suisse.

### Encadré 1.7. La stratégie touristique, mécanisme de coordination

#### Autriche

En février 2010, le gouvernement autrichien a lancé une nouvelle stratégie touristique en étroite collaboration avec les neuf *Länder* et toutes les parties prenantes du secteur du tourisme. Au cours de la phase d'élaboration de la stratégie touristique, plusieurs ateliers de travail ont analysé des domaines essentiels tels que le marketing, l'innovation, les subventions ciblées, les infrastructures et l'environnement commercial. Des mesures conjointes sont approuvées lors d'une conférence sur le tourisme, créée en 2011, réunissant une fois par an les responsables politiques de haut niveau. La conférence est coordonnée par un comité directeur composé de représentants de haut niveau du ministère et des neuf *Länder*. En outre, un groupe consultatif d'experts indépendants (universitaires) rend compte au cours de la conférence des récentes tendances et des difficultés du moment, et formule des recommandations quant aux actions à entreprendre. La nouvelle stratégie touristique est considérée comme un processus continu plutôt que comme un document stratégique figé. Elle est réexaminée chaque année et adaptée en fonction des évolutions constatées. Dès la première année, un certain nombre de réalisations a pu être observé, notamment : une coopération plus étroite et plus professionnelle entre l'organisation nationale du tourisme autrichienne et les commissions marketing des *Länder* et des destinations, à propos de la stratégie de marque et de marketing ; des compétences mieux définies et une plus grande transparence des financements/subventions au titre du tourisme ; des projets conjoints tels que ceux destinés à stimuler l'innovation dans le secteur.

#### Finlande

La stratégie nationale pour le tourisme à l'horizon 2020 a été rendue publique en 2010 ; il s'agit de la deuxième stratégie touristique nationale, consécutive à celle de 2006. Elle met davantage l'accent sur le développement de l'activité industrielle et commerciale, et vise d'abord les mesures sur lesquelles les pouvoirs publics peuvent agir grâce aux outils dont ils disposent. Les évolutions intervenues sur le terrain ont été prises en compte, et les objectifs ont été classés par ordre de priorité et ont fait l'objet d'une définition plus concrète. Le document stratégique en vigueur est resté concis mais recense toutes les mesures spécifiques ainsi que les autorités qui en ont la responsabilité. Différents représentants du secteur public ont été invités à participer au processus de réexamen ; MaRa, association finlandaise du secteur de l'accueil, représente le secteur privé au sein du comité directeur sur la stratégie du tourisme.

#### Japon

Le plan-cadre quinquennal de la promotion du tourisme national vise à investir chaque ministère et chaque organisme public japonais de responsabilités en matière de politique du tourisme, assorties d'objectifs mesurables. Au titre de ce plan, établi en mars 2012, les pouvoirs publics fixent des objectifs relatifs : i) aux dépenses publiques consacrées aux voyages intérieurs ; ii) au nombre de touristes étrangers ; iii) au nombre de rencontres internationales organisées ; iv) au nombre de touristes japonais qui se rendent à l'étranger ; v) à la moyenne annuelle des nuitées passées dans le pays ; et vi) au niveau de satisfaction des touristes. Ces objectifs permettront à la JTA (Agence japonaise du tourisme) d'analyser chaque année l'efficacité des politiques menées au titre de ce plan. La JTA a reçu l'approbation du gouvernement pour faire de ce plan le programme directeur des pouvoirs publics en matière de tourisme, et a recueilli le point de vue de différentes parties prenantes, notamment des collectivités locales, du secteur privé et de l'opinion publique japonaise. Le plan appuiera ainsi les actions engagées par le secteur public et le secteur privé pour faire du Japon l'une des premières nations touristiques au monde, et créera un cadre propice à une collaboration constructive entre les parties prenantes.

rassemblant au moins une fois par an l'ensemble des ministres du Tourisme du Commonwealth, des États et des Territoires, afin de définir les orientations à prendre pour la réforme et la mise en œuvre de la stratégie (encadré 1.8).

### Encadré 1.8. La Stratégie nationale de long terme (National Long-Term Tourism Strategy) de l'Australie

La Stratégie nationale de long terme (*National Long-Term Tourism Strategy*, NLTTS) a été lancée en décembre 2009 et revue en décembre 2011. La stratégie actualisée, désormais appelée « *Tourism 2020* », fusionne les efforts de long terme déployés dans le cadre de la NLTTS en matière de ciblage, de recherche et de collaboration, et les ambitions de croissance du Potentiel du secteur du Tourisme 2020 (*2020 Tourism Industry Potential*). Ce Potentiel, rendu public en novembre 2010, est un appel à exploiter les perspectives offertes par le secteur du tourisme à l'horizon 2020. Son objectif vise une augmentation des dépenses des visiteurs présents plus de 24 heures dans le pays ; le seuil de croissance fixé est de l'ordre de AUD 115 à 140 milliards (contre AUD 70 milliards en juin 2011). *Tourism 2020* s'appuie sur les travaux fondateurs de la NLTTS pour établir un cadre d'action propre à soutenir la filière et à lui apporter les outils dont elle a besoin pour rivaliser avec succès avec la concurrence dans un cadre globalisé, tout en créant un environnement favorable à la croissance.

*Tourism 2020* a été créée pour donner au secteur les moyens d'atteindre les objectifs du *Potential* à l'horizon 2020. Ces objectifs sont :

- atteindre AUD 115-140 milliards de dépenses générées par les visites de plus de 24 heures ;
- accroître la capacité d'hébergement des visiteurs ;
- accroître la capacité de transport aérien international et intérieur ;
- accroître l'offre de main-d'œuvre et les compétences ;
- améliorer la qualité et la productivité de l'industrie.

*Tourism 2020* recentre les politiques, programmes et activités sur six domaines clés de nature à aider la filière touristique à réaliser tout son potentiel. Il s'agit : i) d'accroître la demande en provenance de l'Asie, tout en continuant à investir dans un portefeuille de marchés équilibré ; ii) de mettre en place des moyens numériques compétitifs ; iii) d'encourager l'investissement et de mettre en œuvre la réforme de la réglementation ; iv) de veiller à ce que le domaine du transport touristique soutienne la croissance ; v) d'accroître l'offre de main-d'œuvre, les compétences et la participation des Aborigènes ; et vi) de renforcer la résilience, la productivité et la qualité du secteur.

La première phase de mise en œuvre de la stratégie a donné lieu à une approche coordonnée au niveau fédéral. Neuf groupes de travail ont en effet identifié les faiblesses du secteur du côté de l'offre. Cette phase a abouti aux résultats suivants : i) un cadre d'action mieux à même de remédier aux obstacles à la croissance du secteur ; ii) un cadre opérationnel plus favorable à la croissance du secteur ; et iii) une assistance opérationnelle aux entreprises.

Plus spécifiquement, la première phase de la NLTTS a apporté :

- la base de connaissances nécessaire aux décideurs publics pour élaborer des politiques propres à soutenir plus efficacement le secteur du tourisme ;
- des programmes et actions qui ont amélioré l'environnement commercial du secteur ;
- des outils concrets permettant aux entreprises d'accroître leur productivité et leur compétitivité.

### Dispositifs contractuels

Les contrats sont un mécanisme de gouvernance couramment utilisé pour améliorer la mise en œuvre de l'action des pouvoirs publics (OCDE, 2007b). Les dispositifs contractuels mis en place entre les différents niveaux de gouvernement précisent les objectifs spécifiques à une politique du tourisme et à un programme de développement particuliers. Les conditions devant être respectées peuvent être très détaillées en termes de délais d'exécution, de contenu technologique, d'impact environnemental, de coûts, etc. Le

contrat précise généralement les transferts financiers nécessaires à la réussite du programme. Les conditions associées à ces transferts sont variables mais, comme dans tout type de contrat, elles jouent sur les incitations qui influencent les comportements de l'administration locale ou d'autres partenaires. Les contrats prévoient la décentralisation de la mise en œuvre de l'action publique tout en permettant à l'administration nationale/fédérale de maintenir une cohérence et une harmonisation d'ensemble (encadré 1.9). Des dispositifs contractuels sont couramment utilisés dans de nombreux pays pour les programmes impliquant des relations verticales et horizontales. Au niveau national, des contrats entre les ministères centraux qui prennent part à la politique régionale sont utilisés pour surmonter la traditionnelle séparation entre les politiques sectorielles. Au niveau infranational, les contrats peuvent impliquer la participation de différentes collectivités locales au sein d'une même destination touristique, ainsi que la participation du secteur privé.

L'utilisation de contrats pose des problèmes principalement liés à la nature des relations entre partenaires. Les contrats donneront de meilleurs résultats si toutes les parties concernées participent activement à l'élaboration des clauses et approuvent les objectifs du programme. Dans certains cas, il a fallu instaurer des mesures d'incitation pour que les différentes parties participent pleinement et respectent leurs obligations contractuelles. De façon générale, le développement régional s'appuyant sur des contrats devrait avoir pour objectif :

- de veiller à ce que les collectivités locales se voient conférées davantage de compétences;
- de préserver le pouvoir de négociation de l'administration centrale vis-à-vis des autres acteurs ;
- de concentrer les dispositifs contractuels sur un nombre limité de programmes clés, en laissant une marge de manœuvre à la définition des objectifs au niveau local ;
- de veiller à la transparence du processus et de permettre à la population de participer à la négociation contractuelle – au moins à certaines étapes (OCDE, 2007b).

#### Encadré 1.9. **Dispositifs contractuels interadministrations**

La décentralisation de l'État italien a conféré aux régions italiennes la capacité de créer des structures institutionnelles pour promouvoir certaines destinations touristiques, dans le cadre de leur mission de promotion d'une croissance économique endogène. En Italie, le ministère du Développement et de la Compétitivité du Tourisme est responsable de la mise en œuvre de la stratégie au niveau national et interrégional. Les régions sont compétentes en matière de définition des produits touristiques et de promotion du tourisme ; elles sont donc en concurrence les unes avec les autres sur le marché intérieur et sur le marché européen proche, déployant les actions promotionnelles et commerciales nécessaires. Elles coopèrent également avec l'Agence nationale de tourisme italienne (ENIT), sur la base de projets, dans le cadre de campagnes promotionnelles visant des marchés plus lointains. Pour renforcer la coopération, un accord portant sur « la promotion de la synergie des actions touristiques » a été signé entre l'administration centrale nationale et les régions. Un certain nombre de comités spécifiques ont été constitués, et un plan stratégique pluriannuel a été élaboré.

### **Réseaux de collaboration**

En pratique, tous les mécanismes examinés ci-dessus peuvent être utilisés simultanément, créant ainsi des articulations horizontales et verticales multiples entre des organisations situées à différents niveaux de gouvernement, et favorisant la collaboration avec le secteur privé. Les instruments ou mécanismes tels que les contrats et financements entre partenaires jouent un rôle important en eux-mêmes, mais une coordination efficace dépend également d'un certain nombre de conditions favorables. Un plan d'action intégré faisant appel à différents niveaux institutionnels, tant publics que privés, s'appuie avant tout sur l'idée de collaboration. On considère en général que la collaboration se développe en plusieurs étapes : identification des problèmes à traiter, définition des orientations à suivre, et formalisation (Gray, 1985). Concernant la première étape, la coopération repose pour l'essentiel sur l'identification d'objectifs communs, dont la réalisation exige une reconnaissance par les acteurs impliqués de leur interdépendance. Concernant la deuxième étape, la coopération exige la participation de toutes les parties prenantes ayant un intérêt avéré à la réussite des projets, mais aussi la participation d'un responsable légitime et compétent, capable de rassembler ces parties prenantes. Chose importante, la coopération entraîne un partage des pouvoirs relatifs à la définition des orientations et à la prise de décisions. Enfin, lors de la troisième étape (phase de formalisation), les parties prenantes examinent le problème et mettent au point une solution compatible avec les exigences de leurs organisations. La collaboration constitue toutefois une forme de relation plus intense que la coopération, impliquant du volontarisme, non une simple conformité.

Ces réseaux de collaboration – parfois qualifiés de gouvernance à plusieurs niveaux – exigent un partage explicite ou implicite des pouvoirs de décision, des responsabilités, du développement et de l'exécution des politiques entre les différents niveaux administratifs et territoriaux, notamment :

- entre les différents ministères ou organismes publics relevant de l'administration centrale du gouvernement national/fédéral (partage horizontal et vers le haut) ;
- entre les différents échelons des administrations relevant des niveaux de gouvernement locaux, régionaux, provinciaux, nationaux et supranationaux (partage vertical) ;
- entre les différentes collectivités locales (partage horizontal et vers le bas) (OCDE, 2011c).

### **Synthèse**

Pour résumer, la gouvernance du tourisme et l'élaboration des politiques au niveau national/fédéral sont devenues plus complexes, exigeant la coopération d'autres ministères dont les objectifs et priorités d'action peuvent différer. Citons par exemple l'élaboration de la politique des visas, exigeant un équilibre entre accès au territoire facilité pour les touristes et nécessité de veiller à la protection des frontières. Il est donc important de s'assurer de la disponibilité des données et analyses pertinentes, ce qui peut exiger des ressources et compétences supplémentaires dans les organismes touristiques. Il est également important de veiller à ce que la prise de décision s'inscrive dans la durée et soit transparente, et que les résultats soient évalués.

## **La gouvernance du tourisme au niveau infranational**

Dans de nombreux pays, les compétences en matière de tourisme ne relèvent pas exclusivement des administrations du niveau national/fédéral. Ainsi, il existe une marge

de manœuvre considérable en termes de gouvernance du tourisme au niveau infranational. La principale différence entre niveau national et niveau décentralisé réside dans la répartition des compétences : les collectivités locales n'ont qu'une marge de manœuvre limitée dans de nombreux grands domaines de l'action publique tels que le contrôle des frontières ou les accords aériens. De plus, l'administration centrale du niveau national a tendance à vouloir harmoniser les politiques du tourisme déployées par les collectivités locales, pour éviter que le secteur privé se trouve confronté à une divergence de régimes administratifs entre les différentes régions où il déploie des activités. Autre enjeu majeur de nombreuses administrations nationales : créer une marque nationale susceptible de chapeauter les marques infranationales. À l'évidence, une gouvernance du tourisme efficace au niveau infranational doit intégrer la possibilité de travailler sous l'égide d'une marque nationale fédératrice.

Deuxième point important : offrir la possibilité aux administrations du niveau infranational de dialoguer avec un large éventail de petites entreprises, ainsi qu'avec des organismes régionaux ou locaux représentatifs du secteur. Au niveau national/fédéral, il est souvent nécessaire et profitable d'interagir avec les organismes de pointe et avec les plus grosses entreprises du secteur du tourisme – compagnies aériennes, chaînes hôtelières internationales et voyagistes. En conséquence, au niveau infranational, ces interactions sont généralement moins fréquentes, sauf dans les principales destinations touristiques, et les administrations doivent réfléchir à la manière de communiquer avec une multitude de petites entreprises privées hétérogènes.

Du fait de cette proximité avec le secteur privé, les collectivités locales sont souvent responsables des règles d'exploitation, de l'amélioration de la qualité des services, et de l'aménagement du territoire, le tourisme étant lié à un site ou à un lieu particulier. De fait, la politique du tourisme est, dans de nombreux pays, traditionnellement élaborée au niveau infranational ; aussi sa conception au niveau national est relativement nouvelle. Dans les pays dotés de trois niveaux de gouvernement, les différences observées entre le niveau national et le niveau régional en termes d'orientation de l'action et de « proximité » avec les petites entreprises sont dupliquées entre le niveau régional et l'échelon local.

Les administrations infranationales sont souvent dotées de deux organisations de gestion du tourisme. La première est le ministère ou l'organisme public responsable en dernier ressort des questions d'orientation et de gouvernance, qui assure une interface avec d'autres ministères chargés, par exemple, du développement économique ou de l'environnement. La seconde est un organisme de gestion des destinations (OGD) qui prend souvent la forme d'un partenariat public-privé, qui assure l'interface avec le secteur privé, et qui est responsable au premier chef du marketing et de la promotion. L'OGD est généralement financé par le ministère ou l'organisme du niveau infranational responsable, auquel il rend des comptes. Un OGD régional peut également mettre en place une série d'OGD infrarégionaux ou locaux, afin de disposer d'une structure établie au niveau de la destination touristique (encadré 1.10).

Les OGD peuvent notamment prendre les formes suivantes :

- service au sein d'une autorité publique unique ;
- partenariat entre des autorités publiques, dont la logistique est assurée par des partenaires ;
- partenariat entre des autorités publiques, dont la logistique est assurée par une entité de gestion commune ;

### Encadré 1.10. Le partenariat tourisme des « *Moors and Coast* »

En avril 2003, les pouvoirs publics britanniques ont délégué aux agences de développement régional la responsabilité du développement stratégique du tourisme. *Yorkshire Forward* a endossé ce nouveau rôle en menant des recherches approfondies pour étudier la manière dont les services touristiques étaient assurés et comment ces derniers pouvaient être améliorés. Ces travaux ont conclu qu'il était possible d'en améliorer l'efficacité et l'efficacité en créant une nouvelle structure. Les autorités locales de la zone des *Moors and Coast* ont estimé nécessaire (en 2005) de nouer un partenariat touristique en s'appuyant sur des marques reconnues, afin de jouer un véritable rôle au sein de la nouvelle structure touristique infrarégionale. En constituant un « *Area Tourism Partnership* » (ATP, partenariat pour le tourisme régional), les autorités, qui incluent le *Ryedale District Council*, le *North Yorkshire County Council*, le *Scarborough Borough Council*, le *Hambleton District Council* et la *North York Moors National Park Authority*, auraient la possibilité d'accéder à de nouveaux financements auprès de *Yorkshire Forward*. De plus, l'ATP favoriserait une représentation équitable du secteur privé, avec des représentants issus des 18 associations de tourisme présentes dans la zone. La présidence du partenariat est en outre assurée par le secteur privé. Les objectifs de création de l'ATP visaient à mieux rentabiliser les dépenses en travaillant en partenariat pour limiter la duplication de services entre partenaires, à favoriser des relations de travail plus étroites avec le secteur privé, et à favoriser l'adhésion du secteur privé.

Source : [www.ryedale.gov.uk](http://www.ryedale.gov.uk).

- autorité(s) publique(s) sous-traitant l'exécution à des sociétés privées ;
- partenariat public-privé pour certaines fonctions – souvent sous la forme d'une structure à but non lucratif ;
- association ou entreprise financée en totalité par un partenariat ou un accord avec le secteur privé pour certaines fonctions.

Le tourisme possède un certain nombre de caractéristiques qui conduisent à la création de destinations, unités organisationnelles sur lesquelles sont établies les politiques et l'aménagement du territoire. Le secteur du tourisme est composé d'un nombre relativement réduit de grandes entreprises (compagnies aériennes, chaînes hôtelières, voyagistes), qui sont en compétition au sein d'un marché mondialisé, et d'une grande majorité de petites entreprises qui exercent principalement leur activité à l'échelle d'une destination. Ces petites entreprises ont individuellement peu d'influence, et sont donc souvent amenées à rejoindre des organisations professionnelles ou sectorielles pour faire représenter leurs intérêts, et à adhérer à des organisations locales s'occupant de problématiques géographiques locales. Les multinationales exercent un pouvoir significatif sur le marché, auquel ils ne peuvent accéder qu'après concertation avec les gouvernements ; de même, pour leurs activités quotidiennes, il leur est nécessaire de se coordonner avec des entreprises plus petites centrées sur des destinations spécifiques.

De fait, le fonctionnement efficace du tourisme en tant qu'activité économique exige, au niveau régional et local, la coordination d'un éventail complexe de parties prenantes en constante évolution. Ce rôle est souvent assuré par un organisme de gestion des destinations (OGD) ou par une structure similaire telle que le *convention and visitor bureau* (CVB, Office du tourisme et des congrès), comme c'est souvent le cas en Amérique du Nord (encadré 1.11).

### Encadré 1.11. **Le rôle des Offices du tourisme et des congrès**

Aux États-Unis, les Offices du tourisme et des congrès (CVB) sont les organismes chargés au premier chef de commercialiser la destination au niveau local ou régional. Certains CVB peuvent représenter une ville, une agglomération urbaine, plusieurs villes et localités (d'un même comté, par exemple), tandis que d'autres représentent une destination composée de plusieurs comtés ou une destination régionale. La structure des CVB change en fonction du type de destination, de l'attractivité des produits touristiques et des financements disponibles. Il peut s'agir d'organismes publics, semi-publics, à but non lucratif ou privés. Une grande part des fonds dont bénéficient les CVB provient d'un impôt principalement collecté par les hôtels et prélevé sur les nuitées. Ces fonds sont ensuite alloués au CVB et éventuellement à un centre de congrès associé. Un CVB est censé jouer un rôle moteur dans la création, la gestion et la pérennisation des réseaux marketing de la destination. L'une des compétences essentielles d'un CVB est d'assurer la bonne coordination des partenariats entre le secteur privé et le secteur public. Les hôtels, les restaurants et les attractions d'une même destination touristique peuvent se faire concurrence, alors qu'un CVB cherche à « vendre » la destination dans son ensemble. Les CVB s'efforcent souvent de définir une vision communautaire conciliant les points de vue des différentes parties prenantes, y compris les partis politiques, les secteurs à but lucratif et non lucratif, et les résidents.

Une destination est une zone géographique (lieu, région, pays) qui est choisie par un visiteur (ou une catégorie de visiteurs) en raison de la gamme d'attractions, d'hébergements, de lieux de restauration et de divertissements ou activités qu'elle offre. C'est pourquoi les destinations sont de plus en plus considérées comme un objectif stratégique de la gestion du tourisme. Chose importante, la frontière géographique d'une destination doit être déterminée à partir des graphiques de déplacement des visiteurs, et des frontières politiques et administratives. Si les voyageurs consacrent l'essentiel de leur temps de vacances dans une destination donnée, les produits et services dont ils ont besoin sont donc situés à proximité les uns des autres. À l'inverse, si les voyageurs consacrent l'essentiel de leur temps à se déplacer d'un lieu à un autre, la zone de destination qu'ils visitent peut être relativement vaste et comprendre un certain nombre d'attractions de plus petite taille.

La performance de la planification et de l'élaboration de la politique du tourisme exige la délimitation des frontières d'une destination et, partant, la compétence de l'OGD susceptible d'être en charge de sa promotion et de sa gestion. Dans certains pays, dont l'Autriche et la Suisse, les gouvernements encouragent le regroupement de plusieurs petits OGD au sein d'unités plus grandes et plus efficaces, dont la taille coïncide avec le périmètre d'activité des touristes vacanciers. Il y a quelques années, dans la région du Tyrol en Autriche (une destination touristique qui enregistre environ 43 millions de nuitées, dont 90 % sont le fait de visiteurs internationaux), une réorganisation a opéré le regroupement de quelque 250 unités organisationnelles – parfois très petites – en 34 OGD puissants mieux à même de faire face à la concurrence.

En Norvège, les pouvoirs publics, les administrations des comtés les plus septentrionaux et d'autres acteurs du secteur du tourisme ont travaillé de concert pour évaluer les gains issus de la création d'une zone de coopération touristique dans la région (Norvège Arctique) (ministère norvégien du Commerce, 2007). À la suite de cette

consultation, un OGD couvrant le nord de la Norvège a été créé en 2009, dans le but de développer cette région et d'en faire une destination touristique en toute saison.

Une meilleure symétrie entre le périmètre géographique des missions des OGD et les pratiques des touristes est propice à une planification et une promotion plus performantes. En effet, les entreprises du secteur touristique et les collectivités locales ont tout intérêt à participer à des activités conjointes profitables à leurs zones d'activité. Cependant, au sein d'une même destination touristique, les parties prenantes peuvent être simultanément en coopération et en concurrence – ce que l'on appelle la « coopération » ; « sans l'intervention des pouvoirs publics, la cohésion et les orientations nécessaires au développement du tourisme risquent de faire défaut sur le long terme » (Andriotis, 2002).

Une gouvernance performante au niveau infranational est étroitement liée à la participation active des parties prenantes, avec ou sans OGD. En matière de développement économique, il existe désormais un consensus sur la nécessité de mener une action coordonnée au niveau local, idéalement liée avec les politiques publiques concernées. L'objectif vise à favoriser les synergies, éviter les conflits et faire le meilleur usage possible des informations disponibles. Améliorer la gouvernance locale, c'est-à-dire la manière dont les politiques sont coordonnées, adaptées aux conditions locales et orientées en partenariat avec la société civile et le monde de l'entreprise (OCDE, 2001), est ainsi devenu en soi l'un des objectifs des pouvoirs publics. Une meilleure gouvernance améliore l'efficacité de certaines politiques, et permet de poursuivre des objectifs communs en tirant pleinement profit des ressources et de l'énergie des entreprises, de la société civile et des administrations des autres niveaux de gouvernement (OCDE, 2004).

### **Outils de renforcement des capacités**

L'un des enjeux majeurs des mécanismes de coopération verticale et horizontale vise la croissance des compétences des acteurs locaux (OCDE, 2005). Une politique bien conçue n'est pas suffisante pour atteindre les résultats souhaités. La mise en œuvre joue un rôle déterminant dans la réussite d'une réforme, ou au contraire dans la limitation de sa portée. Les moyens et mécanismes utilisés par les décideurs d'une stratégie/politique visent à influencer sur sa mise en œuvre et sur le comportement d'autres acteurs du réseau organisationnel. Ces mécanismes tiennent compte des compétences et des ressources disponibles (financières, matérielles, humaines, cognitives et même temporelles) au sein de l'organisation, et de leur utilisation par les acteurs publics. Le renforcement des moyens humains aux niveaux national et infranational passe par l'éducation, la formation, et la participation à des programmes d'apprentissage basés sur la pratique, tels que ceux proposés dans le cadre des projets de « région apprenante ».

Dans le secteur touristique, les « régions apprenantes » ont pour but de renforcer les performances de différentes parties prenantes – en particulier, mais pas exclusivement, les petites et moyennes entreprises de tourisme (PMET) – en créant des réseaux d'apprentissage. Traditionnellement, les PMET ne participent pas à l'apprentissage institutionnel, proposent peu de formations à leur personnel, et ne s'associent pas facilement à des organismes publics (chapitre 3). La création de « régions apprenantes » répond à l'objectif de mettre à l'agenda des PMET certaines questions telles que la qualité, les TIC, les compétences, le marketing, l'attention portée au client, ainsi que d'autres pratiques commerciales, en encourageant une réflexion sur les bonnes pratiques.

L'une des caractéristiques essentielles des régions apprenantes est qu'elles rendent la formation plus accessible aux PMET en cherchant à étoffer l'offre en partenariat avec elles et dans leur « milieu », plutôt que dans celui de la formation. L'un des grands avantages de ce système est d'engendrer un taux de participation supérieur à celui des méthodes traditionnelles de développement des compétences et d'incitation à l'apprentissage. Cette approche nécessite de solides accords de partenariat, la volonté de tous les partenaires importants d'aller de l'avant, et des ressources pour développer certaines caractéristiques essentielles des « régions apprenantes ». À cet égard, le soutien d'un « ambassadeur » est souvent facteur de succès ; aussi la constitution d'un vivier d'« ambassadeurs » potentiels s'impose-t-elle avant toute tentative de création d'une « région apprenante » (OCDE, 2007a).

L'éducation et la formation constituent un enjeu permanent pour le renforcement des capacités du secteur, et jouent un rôle majeur dans la gouvernance du tourisme en permettant de mieux appréhender les questions stratégiques et les compétences de gestion nécessaires à un cadre collaboratif. Un récent examen de la politique du tourisme en Italie a recommandé de favoriser un transfert accru de connaissances du secteur éducatif au secteur touristique, notamment par le biais d'un réseau d'intelligence économique sur le tourisme (OCDE, 2011b). Il préconisait en outre de mettre en place une démarche gouvernementale intégrée, associant étroitement les régions, le secteur privé et les organismes d'éducation et de formation. Cette approche devrait favoriser la diversité des compétences et promouvoir des carrières attractives dans le tourisme. L'examen invitait par ailleurs l'Italie à recenser les professions et compétences du tourisme, afin d'identifier les besoins futurs et les déficits en matière de compétences dans le cadre des formations délivrées.

Un certain nombre de ressources visant le développement des compétences et la formation sont disponibles auprès de l'OCDE, d'autres organisations internationales et d'universités. Des programmes d'échange et des réseaux de pairs (de responsables municipaux, par exemple) peuvent être développés pour contribuer aux actions de renforcement des capacités. Une interaction volontariste entre dirigeants locaux et grandes entreprises peut également jouer un rôle déterminant, en aidant des régions urbaines conservatrices à se transformer en systèmes proactifs fondés sur l'innovation entrepreneuriale (OCDE, 2008b) tels que les réseaux ou les « régions apprenantes », etc. (OCDE, 2008b). Ces actions favorisent des articulations interentreprises et intersectorielles qui peuvent s'avérer rentables pour la collectivité et avoir des effets éducatifs sur l'économie régionale (encadré 1.12).

Les outils permettant de renforcer les ressources disponibles aux niveaux national et infranational sont notamment les principes de base du développement des capacités (OCDE, 2006b), l'analyse des parties prenantes (OCDE, 2006) et les enquêtes sur les attitudes des résidents (Andriotis, 2002). Au niveau municipal ou régional, le renforcement des capacités devrait consister à comparer l'offre à la demande de compétences, et à combler en conséquence les lacunes identifiées. Les activités de renforcement des capacités mettent l'accent sur une série de questions, parmi lesquelles : la promotion d'attitudes positives ; une communication constructive et des collectivités engagées ; la transparence et le sens des responsabilités ; la vision stratégique et le travail d'impulsion ; l'acceptation de la diversité et la recherche de l'équité et de l'intégration ; le développement de l'acquisition de connaissances et du partage de compétences spécialisées ; la lisibilité des

### Encadré 1.12. Renforcement des capacités

Le Centre LEED de l'OCDE à Trente (Italie) a organisé des séminaires sur le renforcement des capacités en 2010 et 2011. Le séminaire de 2011 intitulé « Territoires qualifiés : un nouveau paradigme pour le développement du tourisme et le développement local dans la Région méditerranéenne » s'est tenu à Trente en décembre 2011. Ce séminaire hautement interactif de cinq jours, consacré au renforcement des capacités, a réuni des décideurs nationaux, régionaux, locaux, et des spécialistes originaires de la région méditerranéenne, aux côtés de l'OCDE et d'experts internationaux. Le but de ce séminaire était de partager et d'approfondir des connaissances et des informations sur le tourisme et le développement local dans la région méditerranéenne, et de mettre l'accent sur quatre questions : i) la gouvernance ; ii) l'entrepreneuriat et la création d'emplois ; iii) les compétences ; et iv) la qualité de vie, les paysages et les événements mondiaux.

En **Finlande**, le programme sur les centres d'expertise (OSKE) jette les bases du développement de différentes activités d'innovation, dans lesquelles des travaux de recherche de haut niveau sont associés à des compétences technologiques, techniques et commerciales. Il s'agit d'un programme spécial à durée limitée, coordonné par le ministère de l'Emploi et de l'Économie, conformément à la loi sur le développement régional. L'OSKE propose aux entreprises et aux destinations des outils, des formations, des réseaux, une assistance en matière de planification et de gestion de projets, ainsi que des conseils sur les financements des activités de développement. Le programme est mis en œuvre par 13 pôles de compétitivité nationaux, dont un pôle consacré au tourisme et à la gestion de l'expérience. Le programme sur les pôles touristiques est géré par cinq centres d'expertise dédiés à des domaines de spécialisation complémentaires. L'objectif principal est de soutenir la reprise du secteur du tourisme à l'échelle nationale en intensifiant le transfert de connaissances entre entreprises, régions et centres de recherche en Finlande.

En **Hongrie**, l'État a élaboré un manuel opérationnel sur les OGD qui couvre les grands principes de base, un programme de cyber-formation, ainsi que des manuels d'aide à la création et à l'organisation juridique d'OGD. Ce programme a été soutenu par un large éventail d'ateliers d'information locaux et régionaux. Un portail Internet permet l'échange interactif d'informations, et quelque 55 destinations ont déposé un dossier pour créer leur propre OGD.

rôles et des responsabilités des participants ; et la clarté des structures opérationnelles et des processus du réseau.

Le développement des compétences peut être favorisé par l'élaboration de normes écrites officielles indiquant les compétences exigées à certains postes spécifiques. Par exemple, un cadre employé par un OGD exerce des fonctions pouvant exiger des compétences en réflexion créative, en négociation commerciale, en gestion du personnel, en informatique, en stratégie commerciale et en tutorat. Ces éléments peuvent constituer le point de départ d'une liste des compétences managériales de base (*Executive Core Qualifications*, ou ECQ) qui sont contrôlées et adaptées en permanence afin de correspondre aux besoins du moment. Les programmes de formation pourraient donc s'appuyer sur ces ECQ.

Les activités de renforcement des capacités doivent être ajustées aux compétences requises. Le renforcement des capacités nécessaire à la gestion des OGD se distingue de celui qu'exige la gestion d'un ministère. Les responsables d'OGD doivent posséder des compétences en matière de développement économique régional et en matière de

collaboration avec les parties prenantes, tandis que le renforcement des capacités des cadres ministériels peut requérir une formation à la planification stratégique et à la formulation d'une vision prospective.

Une gouvernance du tourisme efficace suppose la présence d'acteurs compétents à l'échelon national et infranational. Les outils nécessaires au renforcement des capacités sont notamment le recensement des ressources humaines et des formations, souvent dévolu à l'administration nationale et aux organisations internationales telles que l'OCDE. Il est néanmoins important d'adapter la formation afin qu'elle réponde aux besoins en compétences spécifiques. Le renforcement des capacités des opérateurs touristiques et des administrations locales peut être atteint par des programmes actifs d'« apprentissage par la pratique » et par la mise en place de « régions apprenantes ».

### **Obstacles au renforcement des capacités et à la coordination aux niveaux régional et local**

Renforcer les capacités et promouvoir la coordination sont des stratégies qui contribuent à la réussite de la mise en œuvre de la politique du tourisme (OCDE, 2011c). Ces objectifs sont utiles à tous les niveaux, mais souvent plus déterminantes aux niveaux local et régional. Ils rencontrent toutefois un certain nombre d'obstacles, notamment la rotation du personnel, les problèmes de juridiction et de cohésion des politiques transfrontalières, les difficultés à faire participer la collectivité, et des problèmes politiques tels que i) le « court-termisme », ii) la partialité dans le choix des projets, et iii) la tendance à déployer les ressources avec parcimonie dans le but de garantir l'égalité des chances. L'amélioration de la disponibilité des informations peut se traduire par une participation accrue et par une coordination plus poussée des politiques.

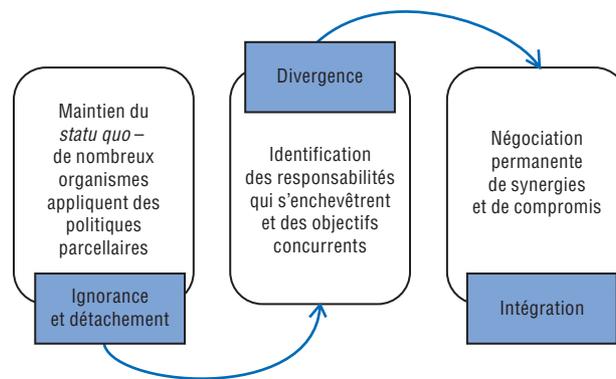
Le faible taux de fidélisation du personnel qualifié constitue l'un des obstacles à la disponibilité de moyens humains au niveau régional ou local. La courte durée de mandats publics tels que celui d'administrateur de destinations est souvent incompatible avec les délais plus longs qu'exigent l'évaluation de l'efficacité de la gestion des destinations, et la vérification de la disponibilité des compétences nécessaires à une gouvernance efficace. Des études ont montré que les emplois de responsables du tourisme dans les collectivités locales étaient souvent occupés par des diplômés ayant tendance à n'occuper leur poste que pour une courte période. De même, une enquête menée auprès de 371 responsables du tourisme employés par des collectivités locales au Royaume-Uni a dressé le constat que moins de la moitié d'entre eux possédait des qualifications dans le domaine du tourisme ou des loisirs (Godfrey, 1998). Ces facteurs peuvent conduire à une perte de savoir institutionnel et à une insuffisance de compétences spécialisées susceptibles d'entraver les progrès réalisés dans la gestion des problèmes liés au tourisme.

Outre les problèmes liés aux moyens humains, la coordination de l'élaboration de la politique du tourisme, à laquelle participent plusieurs niveaux de gouvernement, est confrontée à des problèmes d'enchevêtrement de juridictions. Le décalage entre les zones desservies et les circonscriptions politiques engendre des externalités négatives et des déséquilibres financiers ; ce décalage rend la planification des infrastructures d'envergure régionale et des industries fonctionnant en réseau difficile. La nécessité de définir avec soin les limites des régions touristiques et des OGD s'en trouve renforcée. Dans certains cas, comme celui des régions transfrontalières, une élaboration des politiques et une gouvernance efficaces peuvent exiger la création de nouvelles organisations. L'enjeu pour les décideurs est de trouver des mécanismes de gouvernance, c'est-à-dire des outils et des

incitations propres à favoriser la cohérence de l'action politique dans des zones territorialement et économiquement homogènes, mais politiquement morcelées.

Une définition peu claire des rôles et responsabilités des différentes parties prenantes peut également considérablement limiter la coopération. L'ambiguïté naît d'un manque de lisibilité quant au périmètre d'intervention respectif des différentes organisations, générant la crainte que d'autres organismes s'accaparent certains territoires. En outre, la perception limitée de l'action des autres organismes incite au maintien d'un *statu quo*, écartant la collaboration comme la confrontation ; or un tel détachement peut générer morcellement de l'action et absence de services. Aussi, la présence de divergences de fond peut s'avérer nécessaire à la réussite de l'intégration de l'action publique (graphique 1.1), dans la mesure où les parties prenantes sont contraintes de réduire les enchevêtrements et d'envisager des compromis entre différents domaines d'intervention des pouvoirs publics (OCDE, 2010a).

Graphique 1.1. **Les divergences peuvent conduire à l'intégration de l'action publique**



L'ampleur et la nature de la participation de la collectivité aux décisions constituent un autre enjeu de taille en matière de développement régional et local. Le tourisme utilise en effet les ressources collectives, comme les plages et les transports publics, et requiert une participation et un soutien actifs de la part des résidents. Le tourisme peut avoir sur la collectivité des effets à la fois positifs (création d'emplois et augmentation des prix des terrains) et négatifs (incapacité à financer un logement en raison du prix des terrains, embouteillages, modification de l'offre commerciale de détail). Si la participation active de la collectivité à la prise de décision et à l'élaboration de la politique est souhaitable, son implication a toutefois ses limites. Par exemple, les résidents disposent de peu d'informations sur le volet commercial de l'activité touristique, et consacrent peu de temps aux processus de consultation publique. De fait, la participation procède souvent d'organismes communautaires ou d'administrations locales représentant les opinions de la collectivité, ou de groupes de pression *ad hoc* constitués pour s'opposer à des propositions spécifiques.

Par ailleurs, l'insuffisance d'informations et de données disponibles aux niveaux infrarégionaux peut nuire à la compréhension du contexte local. Dans de nombreux pays, les informations sont très peu ventilées, en particulier dans le domaine des compétences et de la productivité. En conséquence, les organismes locaux réalisent de coûteuses

enquêtes *ad hoc*, dont les résultats ne sont pas toujours diffusés ou valables du point de vue statistique. Lorsque des informations et données de qualité sont accessibles, elles peuvent contribuer à mobiliser efficacement l'action locale. Une enquête de l'OCDE sur la gouvernance à plusieurs niveaux (2010a) a permis de recenser un certain nombre de problèmes d'ordre local (encadré 1.13).

#### Encadré 1.13. **Principaux problèmes concernant la coopération locale**

On estime que la coopération entre les parties prenantes au niveau local a un impact relativement fort sur le degré d'intégration des politiques locales.

Les principaux problèmes entravant la coopération locale, identifiés dans le cadre d'une étude sur le développement régional au sein de l'UE, sont les suivants :

1. Les acteurs du développement économique semblent être les plus susceptibles de coopérer au niveau local, notamment parce que leur mission implique souvent l'élaboration de stratégies locales et régionales de développement.
2. La participation à des partenariats réunissant une pluralité de parties prenantes ne renforce pas nécessairement les relations entre organismes locaux, et n'accroît pas non plus l'échange d'informations.
3. La coopération avec le secteur privé est difficile dans de nombreuses localités, mais cibler les interventions sur des secteurs et pôles spécifiques peut s'avérer particulièrement efficace.
4. Il existe dans certains pays des programmes nationaux et internationaux visant à encourager une collaboration et une coopération plus étroites au niveau local. Ces programmes peuvent donner de bons résultats – en particulier dans les zones rurales – à condition qu'ils intègrent de solides stratégies de sortie et se traduisent par des réformes générales du fonctionnement des institutions, non par la prolifération d'initiatives parallèles de courte durée.
5. La gestion des divergences constitue peut-être un passage obligé pour sortir du morcellement de l'action publique et entrer dans l'ère de l'intégration. En effet, des échanges francs conduisent à un examen des compromis et des synergies possibles, et à la hiérarchisation effective des ressources (graphique 1.1).
6. Les obstacles à la coopération sont notamment : l'ambiguïté relative aux missions des organismes, la crainte du désaccord, les différences de frontières géographiques, la contestation de l'autorité, et l'étroitesse des mandats institutionnels.

Il existe de nombreux obstacles à une gouvernance du tourisme efficace au niveau local, auxquels il convient de remédier en améliorant le renforcement des capacités institutionnelles et humaines. Des institutions performantes dotées d'objectifs bien définis et de mandats clairs, mais aussi un encadrement et un soutien politique efficaces, sont également nécessaires.

#### **Outils et mécanismes de gestion de l'interface entre les acteurs**

Au niveau infranational, un minimum de coordination horizontale et verticale entre les organismes publics, et entre le secteur privé et les pouvoirs publics, est nécessaire. La plupart des mécanismes utilisés pour gérer l'interface entre les organismes publics au niveau infranational sont identiques à ceux que l'administration nationale/fédérale

déploie, à l'instar des instances de coordination, des stratégies touristiques et des contrats. Cependant, certains mécanismes sont spécifiques au niveau infranational, comme l'aménagement du territoire sur un espace qui dépasse les frontières administratives locales (encadré 1.14) et la création d'un réseau entre les administrations locales. La coopération intercommunale prend souvent la forme de réseaux urbains dont le but est d'accroître la visibilité d'une région et d'aider les entreprises locales à être plus compétitives. Dans certains cas, les pouvoirs publics peuvent également chercher à encourager la coopération au sein de pôles d'entreprises touristiques pour améliorer le développement de produits et les débouchés commerciaux.

#### Encadré 1.14. **Le tourisme dans la région de Venise**

Une étude sur la gouvernance dans les régions métropolitaines (OCDE, 2010b) a montré que les difficultés d'ordre économique et environnemental rencontrées par la ville-région de Venise appelaient une évolution des pratiques et des cadres de gouvernance actuels. Une coordination tant horizontale (entre les administrations d'un même niveau de gouvernement) que verticale (entre différents niveaux de gouvernement) est nécessaire à la formulation d'objectifs politiques communs. Diverses recommandations ont été faites pour renforcer la compétitivité de la ville-région de Venise, notamment la mise en place d'outils et d'instruments à l'appui d'un aménagement dense du territoire, le renforcement des actions d'aménagement visant à créer une région métropolitaine polycentrique (en particulier dans des domaines tels que le transit, la gestion du tourisme et la planification de l'action face au changement climatique), ou encore l'adoption d'une vision métropolitaine de l'espace dans le cadre du processus d'élaboration de la politique gouvernementale. Compte tenu de la structure fortement polycentrique de la ville-région de Venise, des « instruments souples » tels que des partenariats volontaires et la création d'une vision métropolitaine de l'espace, offrent de belles perspectives.

Une gestion performante au niveau infranational dépend de l'efficacité de la coordination entre le secteur privé et les organismes publics responsables d'une destination touristique. Une démarche stratégique consistant à associer ces organisations parfois très différentes permet de mieux gérer la destination et d'éviter d'inutiles doublons dans les actions de promotion, de formation, et dans les services offerts aux visiteurs et aux entreprises. Cette tâche est souvent dévolue aux OGD, qui peuvent jouer un rôle très utile d'encadrement et de coordination.

Si un OGD est d'abord généralement chargé de mener des actions commerciales en coopération avec d'autres acteurs, il peut également apporter sa contribution aux politiques, stratégies et conceptions de produits touristiques pilotées par l'État. La coordination peut également être assurée par des réseaux formels et informels de parties prenantes, appelés « réseaux de décideurs ». En pratique, il est néanmoins difficile de coordonner (ou de gérer) une destination, du fait de la diversité des entreprises touristiques indépendantes – dont les objectifs sont souvent divergents – et du caractère dynamique de la demande touristique.

Bien que les fonctions de gestion et de marketing des destinations outrepassent largement les prérogatives des OGD, ces derniers peuvent jouer un rôle pilote déterminant. Une approche holistique de la gestion et du marketing des destinations exige la constitution de partenariats entre les différents niveaux de gouvernement, entre les

différents organismes du secteur public, et entre les secteurs public et privé. Cette démarche induit des défis qu'un OGD est souvent le mieux à même de relever ; en effet, les partenaires du secteur touristiques s'identifient à ses objectifs et enjeux parce qu'il a un ancrage local ; dans le même temps, sa structure est assez vaste pour occuper une place sur le marché et mobiliser un budget collectif adapté aux objectifs fixés. Ces exigences différentes appellent par conséquent une structure organisationnelle à plusieurs dimensions, performante sur le marché, mais dotée de groupes d'action ayant une assise locale, chargés d'assurer une qualité constante de la prestation touristique dans la destination.

De même, les partenariats public-privé (PPP) sont un mécanisme couramment utilisé pour améliorer la compétitivité régionale du secteur touristique (encadré 1.15). Les PPP contribuent à la construction, à l'amélioration et à la promotion de l'économie locale et régionale ; en constituant des interactions entre les organismes publics et privés, ils développent la recherche et l'innovation, dont ils facilitent la diffusion au niveau local (OCDE, 2005). Dans certains cas, les PPP servent à trouver d'autres sources de financement à la prestation de services touristiques. Il existe deux grands modèles de fonctionnement des PPP : le premier est de nature purement contractuelle, le partenariat entre les secteurs public et privé reposant uniquement sur des liens contractuels ; le second est de nature institutionnelle et implique une coopération entre le secteur public et le secteur privé au sein d'une entité distincte.

#### Encadré 1.15. **Coordination des actions de marketing au niveau infranational**

Les administrations locales travaillent souvent en coopération avec les régions voisines pour augmenter l'impact et la visibilité des campagnes marketing, afin d'attirer des visiteurs et d'offrir une masse critique d'attractions et d'expériences. Une étude sur les bonnes pratiques des actions marketing des destinations touristiques régionales en Australie a permis de faire les constatations suivantes.

L'organisme de l'État de Victoria chargé du tourisme, *Tourism Victoria*, assure le financement continu des campagnes commerciales menées au niveau fédéral, aux côtés d'exploitants du secteur et de municipalités représentées par leurs organisations touristiques régionales. L'engagement de ces derniers a permis à l'État de Victoria de rassembler suffisamment de fonds pour mettre en œuvre des campagnes marketing. Un accord de coopération a été conclu en 1991 entre la région de la *Great Ocean Road* et deux autres régions (Grampians et Goldfields), aboutissant à la création d'une action marketing dénommée la « *Great Southern Touring Route* ». Ce produit est commercialisé dans les principaux salons internationaux du tourisme et les foires commerciales. Il relie la *Great Ocean Road*, les Grampians et Ballarat dans le cadre d'un circuit individuel, et cible les touristes internationaux à fort pouvoir d'achat. La réussite de cette campagne de longue haleine explique en partie la croissance rapide et continue du tourisme international dans la région.

Source : Cox, C. et M. Wray (2011), « *Best Practice Marketing for Regional Tourism Destinations* », *Journal of Travel and Tourism Marketing*, vol. 28, n° 5, pp. 533-534.

Le développement de réseaux de parties prenantes constitue un autre instrument d'intégration des politiques ; en effet la capacité à prendre des décisions, à formuler et à mettre en œuvre des programmes, est largement répartie ou dispersée entre les acteurs

privés et publics (Kenis et Schneider, 1991, pp. 41-42). Cette forme de coopération fonctionne car les acteurs et organismes qui composent ces réseaux ne disposent pas individuellement de l'ensemble des ressources nécessaires pour atteindre leurs objectifs. En effet, les ressources sont soit dispersées entre différents acteurs, soit relèvent de biens publics, comme une plage publique. Même s'il peut revêtir des formes très différentes, un réseau de parties prenantes regroupe en substance un ensemble d'acteurs liés par des relations relativement stables, interdépendantes, et non hiérarchiques. Ces acteurs, mus par des motivations politiques identiques, mutualisent leurs ressources pour atteindre des buts communs, conscients que la coopération est le meilleur moyen d'y parvenir (Borzel, 1998). Les travaux sur la structure de la politique du tourisme et sur les réseaux marketing, basés sur les méthodes d'analyse des réseaux sociaux (Scott, Cooper et Baggio, 2008), ont révélé que le nombre de parties prenantes puissantes – dotées d'un bon réseau – était limité au sein d'une destination. Dans une région performante, les OGD font généralement partie de ces acteurs.

Trois approches de gouvernance en réseau ont été identifiées au niveau infranational pour assurer la coordination des dispositifs :

- une structure de gouvernance en réseau dirigée par les pouvoirs publics ;
- une structure de gouvernance en réseau dirigée par ses membres de manière collective ;
- une structure sectorielle de gouvernance en réseau dirigée par un organisme de tourisme (Beaumont et Dredge, 2010, p. 1).

Le modèle dans lequel la coordination est assurée par un organisme de tourisme est fréquent en Amérique du Nord, comme l'illustrent les stations de ski d'Aspen (États-Unis) et de Whistler (Canada). Les organisations non gouvernementales ont tendance à encourager une démarche de développement du tourisme axée sur l'implication des communautés locales (des résidents) mais, comme nous l'avons vu plus haut, son efficacité fait débat, principalement en raison d'un manque de temps et de capacité (encadré 1.16).

### **Synthèse**

Pour résumer, les mécanismes de coordination des acteurs du niveau infranational sont semblables à ceux utilisés au niveau national/fédéral. Les PPP et les réseaux de décideurs constituent les principaux leviers de la coordination entre les acteurs publics et privés au niveau infranational. Les PPP n'ont pas tous la même structure ni la même mission ; ils doivent trouver un équilibre entre capacité à impliquer les parties prenantes locales et nécessité de mettre en place une organisation de taille critique. Le rôle des PPP consiste avant tout à assurer le leadership et le marketing des actions entreprises, tout en contribuant à l'élaboration des programmes et à l'innovation. Les réseaux de décideurs sont utiles à l'intégration des politiques, dès lors que la prise de décision, la formulation et la mise en œuvre des programmes est largement répartie ou dispersée entre les acteurs privés et publics.

### **Gouvernance du tourisme : coordination et interface avec le secteur**

Le secteur privé est de plus en plus sollicité par les administrations nationales/fédérales, régionales et locales pour participer à l'élaboration des politiques. Des partenariats avec le secteur privé et avec des associations de prestataires touristiques sont établis pour élaborer conjointement des plans marketing, identifier les possibilités de

### Encadré 1.16. Le rôle des structures de gouvernance dirigées par des organismes touristiques au niveau infranational – Whistler, Canada

Whistler est située sur la chaîne Côtière, à 120 km de Vancouver. La ville propose du ski en hiver et d'autres activités tout au long de l'année. Communauté de 9 500 résidents permanents qui se consacrent à la protection de l'environnement montagnard, Whistler affiche l'ambition de devenir une station écologique. Elle est la résidence secondaire d'environ 11 500 propriétaires du monde entier et accueille 2 300 résidents saisonniers. La population journalière s'élève en moyenne à 28 280 personnes en hiver et culmine (généralement autour du Nouvel An) à environ 45 000. La *Resort Municipality of Whistler* (RMOW) est l'exécutif local de Whistler, dirigé par un conseil élu. La RMOW gère l'aménagement et le développement municipal, l'exploitation du domaine et du village, les équipements sportifs et de loisirs, les services collectifs et environnementaux, les règlements et leur application, les pompiers, la planification budgétaire et les services financiers, les services législatifs, les ressources humaines et les moyens de communication. Elle assure la gestion du *Whistler2020 Comprehensive Sustainability Plan* (Plan d'ensemble pour le développement durable à l'horizon 2020) et du *Whistler's Official Community Plan* (Plan communautaire officiel).

La *Whistler Resort Association* ou *Tourism Whistler* est un organisme communautaire indépendant, assurant la gestion des destinations (*Community Destination Management Organization* ou CDMO). Entité juridique à but non lucratif, elle est régie par la loi sur les sociétés de la Colombie-Britannique, dirigée par un conseil d'administration, dotée d'une charte et de règlements officiels. L'organisme est tenu de respecter certaines contraintes juridiques et de présenter des états financiers, et d'élaborer des politiques et pratiques à l'appui de ses missions. *Tourism Whistler* réunit plus de 7 000 membres et affiliés, qui possèdent, dirigent ou exploitent une activité sur le territoire de la station. *Tourism Whistler* a été créé en 1979 à la suite d'une recommandation de l'exécutif provincial préconisant l'institution d'un organisme de promotion et de vente de Whistler en tant que destination touristique. Il est chargé d'élaborer des stratégies commerciales coordonnées pour promouvoir et favoriser les nuitées dans la station.

Le conseil d'administration est composé de 13 membres, sept élus et six nommés, représentant les différents intérêts du secteur. Les dirigeants de *Tourism Whistler* édictent des règlements organisant les activités touristiques, qui donnent lieu à une approbation du conseil municipal et du ministre provincial des Affaires municipales. Le conseil d'administration définit la vision, la mission, les objectifs stratégiques et les priorités de *Tourism Whistler* ; il participe à l'élaboration du plan d'activité annuel et l'adopte, approuve les budgets de fonctionnement et d'investissement, enfin veille au maintien de la viabilité financière et à l'accomplissement de la mission de l'organisation. Les cotisations des membres sont la source principale de financement des actions de promotion et de vente que *Tourism Whistler* gère et dirige partout dans le monde, à laquelle s'ajoute le revenu net des centres d'exploitation, des parrainages et des subventions.

Source : [www.whistler.com/about\\_us](http://www.whistler.com/about_us).

développement du secteur, et apporter leur contribution aux politiques et stratégies du tourisme. Cette participation peut se traduire par une association directe avec de grandes entreprises ou des organismes professionnels représentatifs, afin de recueillir les points de vue des nombreuses petites entreprises. Cette démarche est notoirement difficile à mettre en place dans un secteur traditionnellement morcelé, géographiquement étendu, et dominé par des PME.

La participation des acteurs de la filière à l'action publique vient parfois achopper sur la pluralité des organismes professionnels représentant les différents types d'entreprises – voyagistes, hôtels, attractions, guides touristiques, etc. Dans la mesure où chacun de ces groupes d'entreprises a des enjeux ou des problèmes particuliers, il est difficile de « parler

d'une seule et même voix ». Le secteur peut faire face à cette situation de plusieurs manières. Il peut ainsi opter pour :

- une approche par branche d'activité, dans laquelle les hôtels, les agences de voyage, etc., sont représentés par des organismes spécifiques;
- une approche plus intégrée, dans laquelle des organismes de pointe de l'industrie touristique (au niveau national ou international) expriment les positions du secteur du tourisme dans son ensemble. Citons par exemple *Exceltur*, l'*U.S. Travel Association*, et le *World Travel and Tourism Council (WTTC, Conseil mondial du voyage et du tourisme)*. Ces organismes peuvent également avoir une représentation au niveau infranational ;
- une approche mixte.

### **Les organismes de représentation du secteur : organisation par branche ou intégrée ?**

L'approche par branche d'activité permet d'aborder les enjeux spécifiques aux différents secteurs du tourisme. Par exemple, les hôtels peuvent rencontrer des problèmes liés au tabagisme, exigeant une réglementation sur la réduction du tabagisme, tandis que cette question ne se pose pas pour le secteur aéronautique où fumer est interdit. De plus, cette approche fournit aux pouvoirs publics un mécanisme leur permettant de se pencher sur certains types d'activités touristiques telles que l'écotourisme ou le tourisme d'aventure, et de les promouvoir. Cependant, la prolifération des branches d'activité peut conduire une entreprise du secteur privé à adhérer à plusieurs associations, ce qui représente un coût non négligeable.

Au niveau national/fédéral, la tendance est à l'adoption d'une approche intégrée reposant sur création d'un organisme leader représentatif de la filière, pouvant être composé d'organisations représentant différents secteurs (encadré 1.17). Cette démarche présente notamment l'avantage d'éviter aux pouvoirs publics de devoir négocier avec de multiples organisations, et de transférer à l'organisme leader la responsabilité de l'élaboration d'une position stratégique unique pour le secteur privé. Le fait de s'adresser à un organisme leader donne la possibilité aux pouvoirs publics de répondre à la fois aux questions de politique générale et aux questions spécifiques aux branches d'activité ; ainsi cela permet de réagir plus rapidement aux situations exigeant une intervention urgente. En revanche, des organismes de ce type peuvent avoir tendance à défendre les intérêts des plus grandes entreprises du secteur privé et d'autres groupes, soulevant la question de leur représentativité.

L'approche mixte, associant un organisme leader représentant un large pan du secteur (approche intégrée) à un nombre limité de branches d'activité défendant leurs propres intérêts (approche par branche d'activité), est probablement la situation la plus courante. Cette approche peut obliger les pouvoirs publics à identifier les organisations ou entreprises avec lesquelles une coordination préalable à toute décision stratégique relative à un sujet spécialisé est indispensable. Une autre approche consiste à solliciter la contribution de toutes les organisations représentatives lors de la conception des politiques, le degré de participation étant déterminé par l'importance qu'attache chaque organisation à l'enjeu concerné. Cette approche peut s'articuler avec une approche axée sur le marché.

### Encadré 1.17. Démarches nationales de représentation du secteur du tourisme

#### Allemagne

La *Deutschland Tourismusverband e.V. (DTV)*, la fédération allemande du tourisme, est une association bénévole d'organisations touristiques qui intervient aux niveaux local, régional et fédéral en Allemagne. Elle remplit des fonctions de coordination, d'élaboration de la politique du tourisme et de conseil. Elle est uniquement financée par les cotisations de ses adhérents et ses revenus propres.

#### Espagne

Le conseil espagnol du tourisme (*CONESTUR, Consejo Español de Turismo*) est un organisme consultatif qui regroupe les administrations chargées du tourisme de tous les niveaux de gouvernement (État, communautés autonomes et provinces/municipalités), et des représentants sectoriels du secteur privé (chambres de commerce, confédération espagnole des entreprises [CEOE], associations professionnelles, syndicats, et un large éventail de professionnels du tourisme).

#### Hongrie

L'association nationale des employeurs du tourisme et le Syndicat hongrois des salariés du tourisme et de la restauration ont créé un comité de dialogue du secteur du tourisme et de l'hôtellerie-restauration. Ce comité représente les intérêts de ces branches lors des négociations avec l'État qui visent à trouver de nouveaux moyens pour intensifier le développement du secteur du tourisme, pour résoudre les différents problèmes auxquels sont confrontées ces branches.

#### République slovaque

En janvier 2011, les représentants des sept principales associations touristiques nationales ont fondé l'association pour le tourisme slovaque. Il s'agit d'un organisme bénévole, à vocation professionnelle, non politique, qui regroupe des employeurs du secteur (structures d'hébergement, agences de voyage et autres activités). Les priorités de l'association : sont l'unification de la représentation du tourisme, une approche proactive de la modification de la législation relative au tourisme, une coopération plus intense avec l'organisme national chargé de la promotion du tourisme, et un soutien au tourisme intérieur.

### Missions du secteur privé

Les opérateurs du secteur privé sont les principaux prestataires de services touristiques. Les entreprises touristiques sont principalement des affaires familiales n'employant souvent qu'un ou deux salariés. En règle générale, les restrictions à l'entrée dans le secteur du tourisme sont faibles ; de nombreuses petites entreprises sont créées par des personnes ayant très peu d'expérience dans le domaine des services touristiques. Il peut en résulter des niveaux de service fluctuants, et un manque de compréhension des avantages mutuels découlant d'une collaboration avec d'autres entreprises de la destination.

La mission du secteur privé consiste notamment à fournir aux touristes des produits présentant un niveau de qualité constant et bien défini. Cette exigence impose aux entreprises du secteur de nouer des contacts et une coopération avec des entreprises d'autres branches ; en outre, elle suppose que l'objectif d'homogénéisation des prestations soit confié à une organisation ou un organisme externe tel qu'un OGD, en

charge de la coordination entre les différents prestataires. Le marketing des activités et la promotion concertée de la destination consistent la deuxième mission du secteur privé. Cette concertation s'impose dès lors que toutes les entreprises profitent mutuellement du marketing d'une destination sur un marché émetteur. Il est possible d'éviter le « parasitisme », par exemple en mettant en place une redevance spécifique au secteur qui a vocation à financer les activités marketing déployées par l'OGD. Une troisième mission consiste enfin à développer de nouveaux produits et à participer à la conception de plans à plus long terme pour la destination.

Les petites entreprises ne disposent pas toujours des moyens nécessaires pour remplir ces différentes missions, surtout la troisième d'entre elles. En conséquence, cette mission est généralement assurée par de grandes entreprises, des administrations locales ou l'OGD. Les membres de nombreuses organisations professionnelles représentant les intérêts du tourisme dans les débats nationaux ou internationaux (comme le WTTC) sont principalement des grandes entreprises. Un autre problème tient au fait que d'importants investissements sont consentis par le secteur privé dans l'industrie hôtelière, le marketing et le développement de relations mutuelles ; l'inertie institutionnelle et certains intérêts catégoriels ont alors tendance à l'emporter sur l'entrepreneuriat et le changement. C'est pourquoi on considère que la participation de l'administration locale à l'élaboration d'une planification de long terme et d'une stratégie pour la destination, constitue une bonne pratique de gouvernance.

Les grandes organisations du secteur privé sont susceptibles de disposer des ressources et des moyens humains nécessaires pour contribuer à des processus de consultation publique souvent chronophages. Coopérer avec de grandes entreprises représente un avantage pour les pouvoirs publics dans la mesure où ces dernières jouissent d'une bonne exposition sur de multiples segments de marché ; elles disposent ainsi de nombreuses données sur les clients, et ont intérêt à refléter la situation générale du tourisme au sein de la destination.

Il est toutefois important de comprendre que les entreprises de secteurs différents peuvent avoir des objectifs divergents ou variables en fonction de la demande. Par exemple, un parc thématique aura probablement tendance à maximiser la vente de ses billets d'entrée (la capacité d'accueil des visiteurs constituant un facteur variable), tandis qu'un aéroport s'efforcera d'augmenter le nombre de vols en fonction des créneaux d'atterrissage disponibles, et un hôtel (disposant d'une capacité fixe) privilégiera le chiffre d'affaires. Une hausse de la demande globale d'hébergement au-delà d'un certain niveau peut entraîner la construction d'hôtels concurrents ; cependant, l'apparition de nouvelles structures d'hébergement de grande qualité permet généralement à une destination de gagner en visibilité, et a donc des effets positifs pour les établissements existants. En particulier lorsqu'elles travaillent au développement de produits et d'infrastructures, les organisations gouvernementales chargées du secteur du tourisme doivent prendre la mesure de ces objectifs commerciaux individuels et souvent concurrents, en particulier lorsqu'elles s'occupent du développement de produits et d'infrastructures.

Les organismes représentant les différentes branches du secteur s'organisent généralement de manière autonome, et se consacrent à un segment particulier du marché (hôtels, voyagistes, agences de voyage, associations d'auberges de jeunesse, etc.). Ce mode d'organisation peut s'avérer difficile à gérer pour les pouvoirs publics, ces organismes ayant des priorités et des besoins souvent divergents. La plupart du temps, les petites et

moyennes entreprises individuelles n'ont pas les moyens de défendre efficacement leurs intérêts par elles-mêmes lors de leurs échanges avec les pouvoirs publics et d'autres acteurs, de sorte que nombre d'entre elles s'organisent en associations professionnelles. Dans certains cas, traiter avec une seule association paraît logique. Par exemple, la majorité des voyagistes proposant la destination de l'Antarctique sont organisés sous l'égide de l'*International Association of Antarctica Tour Operators (IAATO)*, association guidée par l'intérêt commun et clairement affiché de préserver la qualité des principales attractions. L'efficacité des associations peut être évaluée en mesurant leur couverture du secteur. L'association finlandaise MaRa représente ainsi plus de 2 400 entreprises de voyage et de restauration, et ses membres réalisent jusqu'à 80 ou 90 % du chiffre d'affaires total du secteur en Finlande.

Les autres missions que peut conduire le secteur privé, directement ou par le biais d'associations, comprennent la négociation d'accords salariaux, la certification et l'élaboration de normes, la fourniture de statistiques sur la demande et plus récemment de mesures écologiques (encadré 1.18). En Australie, le *National Tourism Accreditation Framework (NTAF)*, système national de certification dédié au tourisme) a été créé en avril 2011 ; les entreprises et organisations du secteur ont été invitées par le ministre à y souscrire. Le secteur du tourisme plaide de longue date en faveur d'un label de certification uniforme à l'échelle fédérale, qui permettrait aux entreprises d'être reconnues pour la qualité de leurs prestations. Les exploitants du secteur privé sont de plus en plus incités à mettre en œuvre des mesures réduisant leur impact sur l'environnement, et favorisant la pérennisation écologique de la destination. Il existe de nombreux programmes de certification dans le monde (citons par exemple *Green Tourism*, *Earthcheck* ou *Green Globe*), dont le but est de donner une indication du niveau atteint par une entreprise en termes de réduction de son impact environnemental. Ce nouveau rôle attribué au secteur privé est souvent appuyé par des programmes gouvernementaux.

Le secteur privé a un rôle évident à jouer dans les prestations touristiques, le marketing concerté des destinations et l'amélioration de la qualité. La contribution des propriétaires de petites entreprises touristiques à l'élaboration des politiques, à une planification à plus long terme, ainsi qu'à l'innovation, est limitée. Ce rôle est généralement assuré par des entreprises de plus grande taille et par des associations professionnelles ou des OGD.

### **Outils/mécanismes de gestion de l'interface entre les acteurs du secteur privé**

Les entreprises du secteur privé doivent coopérer étroitement pour offrir aux touristes des prestations de qualité, notamment en raison de la gamme de plus en plus étendue de destinations concurrentes. Il est parfois nécessaire que des entreprises susceptibles d'être en concurrence directe collaborent un minimum. Une telle approche se justifie par un postulat simple : en rendant une destination globalement plus attractive, le nombre total de visiteurs augmentera, et toutes les entreprises en profiteront. Si ce sentiment est largement partagé au sein d'une destination, il incite les entreprises individuelles à travailler ensemble.

Certains mécanismes, souvent combinés les uns aux autres, permettent d'encourager la collaboration entre les opérateurs du secteur privé. Renforcer la collaboration au sein du secteur privé exige du temps et des efforts ; c'est pourquoi ce processus doit être entretenu en permanence.

**Encadré 1.18. BTW, Association fédérale de l'industrie touristique allemande**

L'Association fédérale de l'industrie touristique allemande (BTW) a été créée en 1995 pour représenter les intérêts communs et généraux du secteur du tourisme dans les domaines politique, économique et public en Allemagne, en Europe et à l'échelle internationale. Les 39 membres de la BTW sont de grandes entreprises et de puissantes associations touristiques. Son action englobe les transports aérien, routier et ferroviaire, les services d'hôtellerie et de restauration, et le marketing du tourisme. Elle couvre le tourisme privé, la mobilité privée, et des voyages d'affaires. La BTW s'efforce de représenter les besoins du secteur lors de la prise de décisions politiques par le biais de réunions régulières avec des hommes politiques de haut niveau, mais aussi grâce à des missions commerciales, ou encore grâce au sommet annuel du tourisme et à d'autres événements qu'elle organise. La BTW accorde une importance particulière aux conditions cadre qui déterminent la réalisation des prestations touristiques, en mettant plus particulièrement l'accent sur :

- La mise en place d'infrastructures adaptées, et d'une intermodalité plus poussée de tous les moyens de transport.
- La garantie d'une concurrence libre et non faussée entre les entreprises pour garantir une réussite durable.
- La mise en avant des réponses positives de la filière touristique aux nécessités de la protection du climat.
- Une démarche équilibrée de protection des consommateurs.

Parmi les mécanismes permettant de gérer l'interface entre les acteurs du secteur privé figure la création d'associations représentatives et d'OGD, qui offrent un cadre de concertation pour sceller la coopération et élaborer la politique à mener. Ce cadre de concertation implique la création de pôles intersectoriels d'entreprises ciblant le même segment de marché, et l'établissement d'ateliers et de séminaires – souvent en parallèle d'autres mécanismes. La mise en place d'OGD, de pôles intersectoriels et d'organismes représentatifs a été examinée précédemment. Les autres mécanismes possibles sont les ateliers et les séminaires.

Si les différents acteurs du secteur partagent des perceptions et des connaissances communes des enjeux, les possibilités de coordination et de coopération sectorielles s'en trouvent favorisées. Les séminaires et ateliers auxquels participent des dirigeants d'entreprises touristiques sont un moyen de transmettre des connaissances sur les conditions du marché, et sur de nouvelles actions et idées. En Grèce par exemple, la SETE, organisme de pilotage du tourisme, organise une conférence annuelle sur le tourisme et le développement à laquelle sont conviés tous les acteurs susceptibles d'influer sur l'avenir du tourisme. La conférence offre un cadre de discussion propice à un débat constructif sur les grandes questions auxquelles doit faire face le tourisme grec. Son but est d'engager des discussions et d'inciter les secteurs public et privé à coopérer en vue d'élaborer une politique du tourisme inscrite dans la durée et assortie d'orientations claires et d'objectifs spécifiques.

De même, la CCIS (Chambre de commerce et d'industrie de Slovénie, l'une des deux organisations officielles représentant le tourisme), assistée de sa Direction du tourisme et de l'accueil, fournit des services essentiels aux entreprises touristiques. Elle organise

régulièrement des ateliers, des activités de réseautage, des réunions avec des représentants de l'État, et des séminaires sur des questions présentant un intérêt particulier pour le secteur privé.

Les administrations nationales/fédérales et infranationales utilisent également un certain nombre d'outils pour gérer l'interface avec le secteur privé et faciliter les interactions sectorielles. Les ateliers, séminaires et réunions sectorielles d'envergure nationale sont de plus en plus considérés comme des mécanismes majeurs pour favoriser l'échange d'informations, obtenir des retours des acteurs aux propositions d'action, et déterminer de grandes orientations (encadré 1.19).

**Encadré 1.19. Outils utilisés par les pouvoirs publics pour gérer l'interface avec le secteur du tourisme**

**Chili**

Chaque année, sept associations du secteur sont élues pour rejoindre le comité public-privé de promotion du tourisme, auquel participent également sept organismes publics. Ce comité est chargé de développer des stratégies de promotion du secteur.

**Hongrie**

Le ministère du Tourisme s'efforce de stimuler la coopération entre les différents acteurs du secteur. Par exemple, une stratégie nationale de développement du tourisme a été élaborée à partir d'éléments recueillis lors d'un « débat » organisé, au cours duquel tous les organismes professionnels privés du secteur du tourisme ont été invités à donner leurs points de vue et à formuler des suggestions sur le projet de stratégie du ministère.

**Pologne**

Le ministère organise des réunions, des ateliers et des conférences afin d'établir une collaboration étroite avec le secteur du tourisme et l'impliquer dans la rédaction des documents exposant les objectifs et orientations de la politique du tourisme.

## **Principaux obstacles à une gouvernance du tourisme et à des interventions des pouvoirs publics efficaces**

Nous avons observé dans ce chapitre que de nombreux obstacles, imputables au morcellement géographique et sectoriel, s'opposaient à une gouvernance efficace du tourisme. Il apparaît également que le tourisme n'est pas le seul secteur à connaître ces difficultés, et que des enseignements peuvent être tirés d'études réalisées dans d'autres domaines intéressant l'action des pouvoirs publics. Ces défis concernent notamment la coordination des politiques entre les ministères du niveau national/fédéral, et entre les administrations des niveaux national et infranational. De plus, le tourisme est un secteur économique qui exige une coordination de l'action avec le secteur privé.

Dans une enquête menée sur les administrations nationales du tourisme, tous les pays ayant répondu indiquent que la coordination horizontale et verticale du tourisme représente un défi majeur – si ce n'est leur plus grand défi. La pression financière subie par les organismes publics du secteur du tourisme représente le second motif d'inquiétude pour environ 75 % des répondants. Enfin, près de la moitié des pays ayant répondu indiquent que l'élaboration d'une réglementation efficace, ainsi que les effets externes (économiques, sûreté/sécurité, catastrophes naturelles), posent problème. Chacun de ces points est examiné ci-après.

### **Coordination de la politique du tourisme**

Comme nous l'avons vu dans ce chapitre et comme le confirment les réponses à l'enquête, la coordination horizontale et verticale de la politique du tourisme est un problème récurrent pour les administrations nationales en charge du tourisme. Au niveau national, la coordination horizontale se fait de plus en plus par la fusion des fonctions ministérielles liées au tourisme avec le portefeuille de l'économie et du commerce, plus vaste (et plus puissant). Toutefois, la nature interministérielle du tourisme induira toujours le maintien de départements rattachés à des portefeuilles ministériels différents avec lesquels devront être coordonnées des activités. Les administrations du niveau infranational sont également confrontées à ce type de problèmes.

L'implication accrue des gouvernements dans le développement et l'innovation rend plus difficile une coordination efficace de l'action publique. Les compétences requises pour assurer les fonctions de développement et d'innovation du tourisme sont différentes de celles nécessaires aux actions de marketing. Les opérateurs touristiques ont pleinement connaissance des caractéristiques actuelles du marché des visiteurs ; en revanche, des travaux de recherche seront sans doute utiles pour bien cerner les contours du futur marché des produits innovants. L'innovation dans le secteur du tourisme fait généralement intervenir plusieurs niveaux de gouvernement : la gestion de l'occupation des sols et l'aménagement du territoire sont souvent dévolues au niveau local, tandis que le financement, la coordination avec d'autres ministères nationaux et la définition des priorités de financement dans les différentes régions peuvent être assurées aux niveaux régional et national.

L'encadrement des fonctions de développement et d'innovation au sein d'une destination touristique doit donc être assuré en premier lieu par les pouvoirs publics (avec les conseils et le soutien du secteur privé), tandis que la promotion d'une destination doit être avant tout pilotée par la filière du tourisme, avec le soutien et le financement de l'État.

### **Pressions financières auxquelles sont confrontés les organismes publics dans le tourisme**

Les pressions financières constituent la seconde difficulté rapportée par près des trois quarts des pays de l'OCDE. À l'instar de nombreuses organisations gouvernementales, les organismes publics du tourisme sont aujourd'hui confrontés à des contraintes de financement et au contrôle rigoureux de l'efficacité des actions publiques.

Pour répondre à ce problème, les retombées économiques du secteur touristique doivent notamment pouvoir être quantifiées et présentées avec davantage de précision. De fait, la mesure et l'évaluation des résultats de l'action des pouvoirs publics (et du marketing) dans le secteur revêt une importance croissante. Il est toutefois difficile de procéder à une évaluation efficace en raison d'un certain nombre de facteurs, dont ceux-ci : i) l'étude du tourisme n'en est qu'à ses balbutiements, et les instruments d'évaluation et les indicateurs de performance sont encore en cours d'élaboration ; ii) de nombreuses actions publiques entreprises dans le domaine du tourisme sont de nature coopérative, ce qui complique l'évaluation de leur efficacité ; iii) le résultat de l'intervention des pouvoirs publics peut être tributaire de l'évolution du nombre ou du type de visiteurs ; ce résultat peut également imposer une modification des actions du secteur privé, ce que les pouvoirs publics ne maîtrisent que partiellement ; c'est pourquoi iv) les résultats des actions menées ne se font souvent sentir qu'au bout d'un certain temps.

La mise en place de comptes satellites du tourisme a constitué une avancée significative dans ce domaine. Les contraintes budgétaires entraînent également la formation de partenariats public-privé pour favoriser l'accès à des sources privées de financement. L'une des conséquences de cette approche est la nécessité d'impliquer davantage les partenaires du secteur privé dans la prise de décision.

### **Des réglementations efficaces**

Une réglementation est un dispositif ou un texte conçu pour contrôler ou régir les comportements. Les réglementations gouvernementales ont un impact significatif sur le secteur du tourisme, et peuvent jouer un rôle déterminant en favorisant sa croissance. Deux grands domaines de réglementation peuvent être identifiés. Le premier domaine définit les réglementations qui concernent directement le développement du tourisme et ses prestations, notamment les déplacements transfrontaliers, le transport, les structures d'hébergement, la protection des consommateurs, la réglementation environnementale, la réglementation relative à l'aménagement, au développement et à la construction, l'offre de main-d'œuvre, la fiscalité, les licences relatives à la vente d'alcool, l'hygiène alimentaire et la santé et la sécurité au travail. Ce large éventail du champ réglementaire n'est pas de nature à favoriser la coordination et la clarification des compétences entre les différentes autorités publiques. En Nouvelle-Zélande, un dispositif de planification du tourisme a été élaboré à l'intention des collectivités locales pour faciliter leur orientation dans l'environnement réglementaire qui encadre le développement du tourisme (encadré 1.20).

#### **Encadré 1.20. Le dispositif néo-zélandais de planification du tourisme**

*Tourism New Zealand* et *Local Government New Zealand* ont mis au point un mode d'emploi destiné aux collectivités locales pour les aider à réaliser leur dispositif de planification du tourisme. Ce mode d'emploi vise à faciliter la gestion des questions spécifiques associées au développement du secteur, et à favoriser l'élaboration d'une stratégie touristique complète à l'appui de la planification et du financement de projets névralgiques. Ce mode d'emploi reconnaît le rôle déterminant des collectivités locales dans le secteur du tourisme néo-zélandais. En Nouvelle-Zélande, les collectivités locales gèrent les ressources naturelles et culturelles dont dépend le tourisme, définissent le lieu d'implantation et d'exercice des entreprises, mettent à disposition les infrastructures, attractions et équipements essentiels et, souvent, financent le marketing régional et l'information touristique. Le dispositif de planification du tourisme donne ainsi aux collectivités locales les moyens de répondre aux possibilités et aux défis que présente le tourisme. Il leur permet en outre d'adopter une approche globale, en définissant les facteurs pertinents à inclure dans le processus de planification. Ces facteurs comprennent notamment : l'analyse de la situation, la planification stratégique, la mise en œuvre et le suivi des résultats. Il préconise également les outils susceptibles de contribuer utilement à ce processus : identification des données de base essentielles sur le tourisme, processus d'analyse et études de cas détaillées.

Source : *Tourism Investment and Regulation Review*.

Le second domaine définit les réglementations visant à améliorer la gouvernance du tourisme et l'organisation du secteur, qu'un nombre croissant de pays élaborent et mettent en œuvre. Certains d'entre eux ont créé des cadres juridiques spécifiques au tourisme,

d'autres ont amélioré des dispositifs réglementaires existants dont l'efficacité passe par : la définition ou la clarification des compétences et responsabilités des organisations du secteur; un allègement de la bureaucratie et la mise en place de procédures d'octroi de licences aux entreprises touristiques plus conviviales ; la réglementation de la propriété des terrains à vocation touristique ; et la clarification des obligations et des responsabilités des agents et opérateurs touristiques. Ces modifications de la réglementation sont déterminantes pour améliorer la compétitivité des pays et garantir l'efficacité de la politique du tourisme.

Les réglementations spécifiques à un pays particulier sont en partie déterminées par son histoire et par l'organisation de son administration. Par exemple, la constitution autrichienne stipule que l'autorité législative en matière touristique n'est pas exercée par l'administration fédérale, mais par les neuf *Länder* du pays. En outre, les répercussions de la réglementation internationale sur le cadre d'action du secteur touristique sont de plus en plus importantes, par exemple dans le domaine de la protection de l'environnement et des émissions de CO<sub>2</sub>.

### ***Incidences extérieures (économiques, sûreté/sécurité, catastrophes naturelles)***

La structure même du secteur touristique – secteur mondialisé et multibranches – le rend vulnérable aux incidences extérieures – telles que le contexte économique général, le pouvoir d'achat, les taux de change, la sûreté et la sécurité, et les catastrophes naturelles. Le nombre de voyageurs internationaux qui se rendent dans un pays particulier dépend du PIB du pays émetteur, et du taux de change entre le pays émetteur et le pays récepteur. Le tourisme a également beaucoup souffert des actes terroristes, des crises, et des catastrophes naturelles et techniques telles que les tremblements de terre, les maladies et les accidents de transport. La prise en compte de ces questions fait désormais partie de l'agenda de toute politique, et les gouvernements sont en train d'incarner un rôle de premier plan dans la gestion des crises (encadré 1.21).

En cas de crise ou de catastrophe, une riposte gouvernementale intégrée présente un double avantage. D'une part, les besoins et enjeux spécifiques au secteur du tourisme sont pris en compte, notamment le caractère périssable des produits touristiques. D'autre part, une communication efficace de l'administration centrale est mieux à même de contribuer à la gestion efficace de la crise et à l'optimisation du rythme de reprise des activités touristiques. La mondialisation du secteur du tourisme rend indispensable la gestion intergouvernementale d'événements imprévus tels que le nuage de cendres volcaniques islandais, la grippe aviaire et le SRAS. Près de la moitié des pays de l'OCDE ayant répondu à l'enquête sur la gouvernance indiquent que les incidences extérieures (économiques, sécurité/sûreté, catastrophes naturelles) constituent un problème majeur – voire le plus gros problème rencontré.

Les crises et catastrophes représentent un défi majeur pour l'action publique en raison de leur effet soudain et imprévisible sur la rentabilité et l'emploi, et du caractère périssable des produits touristiques. Les hôtels, compagnies aériennes et attractions vendent en effet des services périssables qui, contrairement aux produits agricoles et manufacturés, ne peuvent être stockés. S'ils ne sont pas vendus le jour même, l'entreprise perd de l'argent. Aussi le ministère du tourisme est-il appelé à déployer une action publique réactive par temps de crise. Le caractère imprévisible de ces incidences extérieures entrave également les actions à long terme visant à préserver les infrastructures touristiques et l'emploi dans le secteur. L'absorption d'un choc externe est facilitée par un système de gouvernance et de

### Encadré 1.21. Le séisme au Japon

Le 11 mars 2011, la région de Sendai, au Japon, a subi les effets d'un séisme sous-marin d'une magnitude de 9.0. Ce tremblement de terre a provoqué un raz de marée dévastateur qui a inondé 1 453 km<sup>2</sup> de littoral et fait 15 765 victimes et 4 460 disparus (au 31 août 2011). De plus, le tsunami a endommagé la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi et causé des fuites de matières radioactives. Certaines infrastructures routières et ferroviaires ont été touchées, et des tests de radioactivité ont été effectués sur des aliments.

Les conséquences sur la fréquentation touristique – notamment internationale – ont été significatives. En un an, Les arrivées de visiteurs internationaux ont baissé de 62.5 % en avril 2011 et de 36.1 % en juillet 2011 par rapport aux chiffres de l'année précédente. Selon les estimations, le nombre de voyageurs internes était en baisse de 26.7 % en avril et de 7.6 % en juillet. Le tourisme émetteur a également reculé de 8.1% en avril et de 4.5 % en juillet. Suite au séisme, la tenue de congrès internationaux au Japon a été reconsidérée, y compris dans les zones non touchées, tandis que les événements finalement maintenus ont accueilli moins de délégués que prévu.

La gestion de la situation par la JTA (Agence pour le tourisme du Japon) s'est faite en trois étapes principales. La première étape a débuté immédiatement après le séisme. Elle visait à assurer et renforcer la sécurité des touristes présents au Japon, et à leur fournir des informations sur la sécurité. La JTA a mis en place un service d'assistance téléphonique disponible 24 heures sur 24, et communiqué aux touristes des informations officielles, en particulier sur la sécurité alimentaire. Cette première étape s'est achevée fin avril. La deuxième étape a débuté fin mars 2011. Elle visait à effectuer des démarches auprès d'organismes publics, de médias et de voyagistes à l'étranger. Des agences de presse et des voyagistes ont été invités à se rendre au Japon, et des représentants des pouvoirs publics japonais (nationaux et locaux) se sont rendus dans les principaux pays émetteurs. La JTA a également fourni des informations précises aux gouvernements et aux Offices du tourisme, et plaidé pour un réexamen des mises en garde aux voyageurs. La troisième étape, enfin, a débuté fin juin 2011, et ciblait les touristes étrangers potentiels. Des campagnes concertées de marketing ont été menées par les pouvoirs publics et le secteur privé à destination des marchés matures.

En janvier 2012, le tourisme récepteur (visiteurs non-résidents) au Japon enregistrait une baisse de seulement -4.1 % par rapport à l'année précédente, tandis que le tourisme interne et le tourisme émetteur étaient en légère augmentation (de 1.5 % et 1.4 % respectivement). Ces résultats témoignent d'un rythme de reprise plus rapide que ne l'envisageaient les prévisions les plus optimistes réalisées immédiatement après le séisme. Les actions menées par la JTA et les efforts de redressement de la demande touristique réalisés en collaboration avec le secteur privé ont donc porté leurs fruits. La demande touristique internationale devrait complètement se redresser au cours du premier semestre 2012.

réglementation efficace au sein duquel des organismes sont investis des responsabilités nécessaires à la conception de scénarios d'urgence et d'une réponse adaptée à la crise. La participation des représentants du secteur privé à l'élaboration de plans d'urgence constitue un facteur d'efficacité supplémentaire.

Il est utile de sensibiliser les organismes extérieurs au secteur à l'impact des politiques touristiques dans la mesure où, souvent, les autres ministères jouent un rôle de premier plan dans la gestion des crises et des catastrophes ; en outre, un processus d'information

et de communication est nécessaire pour favoriser la prise en compte des besoins de la filière touristique. Lors de catastrophes impactant le tourisme, les gouvernements ont souvent tendance à déployer une communication de crise avant tout destinée à leurs propres résidents, alors que les visiteurs internationaux sont davantage susceptibles d'être exposés aux risques naturels en raison de leur méconnaissance de la destination. De plus, l'attention des médias se focalise souvent sur l'ampleur de la catastrophe, au détriment d'informations sur les zones épargnées, ce qui peut ralentir le processus de sortie de crise. En Australie, l'*Industry Resilience Working Group* (Groupe de travail sur la résilience industrielle) a dressé une liste exhaustive des programmes susceptibles d'être utilisés par les entreprises pour relever les défis liés à l'adaptation au changement climatique, puis au renforcement de leur capacité à absorber les chocs et à gérer des crises. Une série de fiches fournissant ce type d'informations a été mise à la disposition des entreprises du secteur du tourisme, et un *National Tourism Incident Communication Plan* (plan national de communication sur les incidents affectant le tourisme) a été élaboré. Des ressources analogues sont disponibles auprès de l'OMT et de la *Pacific Asia Travel Association*, qui déploient un programme actif pour intégrer le secteur du tourisme à la gestion des situations d'urgence. Une meilleure connaissance des réactions des consommateurs face aux catastrophes naturelles est nécessaire. Enfin, s'agissant des questions de sécurité, il serait utile de réaliser une analyse plus poussée du compromis à trouver entre l'application de mesures de sécurité et le nombre de touristes accueillis.

### **Interventions des pouvoirs publics**

Ce chapitre vise à analyser les dispositifs actuels de gouvernance du tourisme présents dans les pays de l'OCDE, et à déterminer les leviers dont ils disposent pour améliorer leurs cadres institutionnels en vue de préserver ou d'accroître la compétitivité de la filière touristique. Bien que la situation du tourisme varie d'un pays à l'autre, le caractère mondialisé du marché du tourisme tend à homogénéiser les problèmes auxquels sont confrontés les pays. Il est de même concernant les questions de gouvernance. Aussi le partage d'expérience entre les pays pairs doit-il être développé.

De toute évidence, la politique du tourisme fait intervenir des administrations situées à tous les niveaux de gouvernement, ainsi que des acteurs du secteur privé. Une coordination horizontale et verticale de l'action publique est donc nécessaire. Au niveau national/fédéral, la coordination avec d'autres ministères et avec le secteur privé s'impose ; elle est souvent assurée par un organisme sectoriel de pilotage. Les ministères centraux chargés du tourisme se voient confiés de nouvelles attributions telles que le soutien à l'innovation et l'élaboration des politiques relatives aux crises et catastrophes. La coordination horizontale de l'action publique est donc facilitée par une meilleure définition des compétences des différents départements ministériels. La coordination verticale avec les administrations du niveau infranational et les collectivités locales pose également problème ; les fonctions, les attributions et les responsabilités des différents organisations sont de plus en plus définies par la loi, par des contrats ou par des protocoles d'accord. Au niveau infranational, les destinations constituent le cadre logique du développement de la coopération. Un OGD, souvent géré sous forme de PPP, y est généralement constitué pour faciliter la coopération entre les entreprises concurrentes du secteur. La coordination entre les entreprises de tourisme est également assurée par des organisations représentatives du secteur.

De nombreux obstacles entravent la bonne marche de la coordination de l'action politique impliquant plusieurs niveaux. Premièrement, les solutions préconisées doivent tenir compte des moyens institutionnels et humains, de la loi et du cadre réglementaire, ainsi que du contexte touristique spécifique d'un pays ou d'une région donnée. Deuxièmement, les instruments susceptibles d'établir un classement typologique des problèmes rencontrés par différents pays, et de faciliter le transfert d'informations sur les solutions existantes, font actuellement défaut. La cartographie institutionnelle constitue un autre instrument qui peut s'avérer utile aux ministères du Tourisme ; cet outil a déjà été utilisé dans d'autres domaines de l'action publique tels que l'approvisionnement en eau et la viabilité écologique (OCDE, 2011c). Cet instrument permet de définir les attributions et fonctions des différents organismes publics et d'autres acteurs, puis de cartographier leurs relations afin de déterminer les flux d'échanges et les domaines dans lesquels apparaissent fréquemment des problèmes. Cette démarche permet d'identifier et de corriger les problèmes liés à des connexions déficientes entre acteurs.

À partir de l'examen détaillé réalisé dans le présent chapitre, et des réponses à l'enquête menée auprès des pays, des exemples de bonnes pratiques en matière de gouvernance du tourisme ont été identifiés. Présentés ci-dessous, ces exemples portent sur les facteurs indispensables à la création d'un cadre propice à une gouvernance efficace du tourisme ; aussi convient-il d'en tenir compte lors de toute intervention des pouvoirs publics :

- Une définition claire des compétences dévolues aux administrations du tourisme relevant de différents niveaux de gouvernement, ainsi qu'une définition des attributions et fonctions des différents organismes participant à la politique du tourisme. Dans certains pays ces attributions sont fixées par la loi.
- Au niveau national, on constate une tendance visant la création d'une association sectorielle leader, qui peut prendre la forme d'un organisme représentatif conjoint composé d'organisations défendant les intérêts de différents secteurs. Au niveau infranational, une même destination peut rassembler une palette d'organisations représentant les intérêts des secteurs ou des branches spécifiques, et qui sont les sections locales des structures nationales de représentation.
- Une stratégie touristique est un instrument couramment utilisé pour impliquer et coordonner les pouvoirs publics, les entreprises du secteur, les collectivités de la destination concernée, et les autres parties prenantes. La mise à disposition des fonds nécessaires à sa mise en œuvre pose souvent problème. *A contrario*, la communication joue un rôle essentiel dans la réussite de son déploiement.
- La gouvernance de la politique du tourisme implique plusieurs niveaux de gouvernement, et par conséquent doit pouvoir s'appuyer sur des acteurs locaux compétents. Toute une série d'instruments permet de renforcer les capacités au niveau national et infranational, parmi lesquels la formation assurée par les organismes nationaux et par des organisations internationales telles que l'OCDE. Il est toutefois nécessaire d'adapter les programmes de formation aux compétences requises par le secteur. Des programmes actifs d'apprentissage basé sur la pratique peuvent contribuer à améliorer l'implication et le renforcement des capacités des opérateurs touristiques et des administrations locales.
- Les OGD sont l'une des composantes majeures d'une gouvernance efficace au niveau infranational. La délimitation de leur champ d'intervention devrait d'une part tenir

compte des économies d'échelle potentiellement réalisables sur la fonction marketing et sur l'organisation, et d'autre part refléter les graphiques de déplacement des voyageurs. Les OGD facilitent également l'intégration des enjeux locaux dans l'élaboration de la politique et dans le renforcement des capacités ; ils constituent un point de rencontre avec les acteurs du secteur privé propice à la communication.

- En raison des caractéristiques horizontales du secteur, il est important que les gouvernements fassent participer des représentants de la filière du tourisme aux décisions, lors de l'élaboration des politiques et des interventions face aux crises.
- De fait, les pouvoirs publics doivent assurer la disponibilité des données et analyses pertinentes, ce qui peut nécessiter des ressources et compétences supplémentaires dans les organismes touristiques. Ils doivent également veiller à ce que la prise de décisions politiques s'inscrive dans la durée, soit transparente et que ses résultats soient évalués.

### Références

- Andriotis, K. (2002), « Local Authorities in Crete and the Development of Tourism », *Journal of Tourism Studies*, vol. 13, n° 2, pp. 53-62.
- Beaumont, N. et D. Dredge (2010), « Local Tourism Governance: A Comparison of Three Network Approaches », *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 18, n° 1, pp. 1-22.
- Borzel, T.A. (1998), « Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks », *Public Administration*, vol. 76, n° 2, pp. 253-273.
- Cox, C. et M. Wray (2011), « Best Practice Marketing for Regional Tourism Destinations », *Journal of Travel and Tourism Marketing*, vol. 28, n° 5, pp. 524-540.
- Froy, F. et S. Giguè (2010), *Breaking Out of Policy Silos: Doing More with Less*, Division du développement économique et de la création d'emploi locaux (LEED), Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264094987-en.
- Industrie Canada (2006), *Bâtir une Stratégie nationale en matière de tourisme : Cadre pour une collaboration fédérale-provinciale-territoriale*, Industrie Canada, Ontario.
- Kenis, P. et V. Schneider (1991), « Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox », in Marin B. et R. Mayntz (dir. pub.), *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*, Westside Press, Francfort, pp. 25-59.
- Ministère norvégien du Commerce (2007), *Valuable Experiences: National Strategy for the Tourism Industry*, ministère norvégien du Commerce, Oslo.
- OCDE (2001), *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264289468-fr.
- OCDE (2004), *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*, Division du développement économique et de la création d'emplois locaux (LEED), Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264015333-fr.
- OCDE (2006a), *L'évaluation environnementale stratégique. Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264026803-fr.
- OCDE (2006b), *Innovation and Growth in Tourism*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264025028-en.
- OCDE (2007a), *Fostering SME and Entrepreneurship Development in the Tourism Sector in Bulgaria*, [www.oecd.org/dataoecd/45/5/39752617.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/45/5/39752617.pdf).
- OCDE (2007b), *Régions et gouvernement central. Des contrats pour le développement régional*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264007680-fr.
- OCDE (2008a), « Nouveau paradigme pour la politique du tourisme international », *Le tourisme dans les pays de l'OCDE 2008 : Tendances et politiques*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264039773-en.
- OCDE (2008b), « Strategies for Urban Competitiveness and Governance: The Case of Cape Town », *document de travail interne*, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris.

- OCDE (2011a), « Cadre pour l'évaluation des politiques et des programmes du tourisme : Rapport final », *document de travail interne*, Centre pour l'entrepreneuriat, les PME et le développement local, OCDE.
- OCDE (2011b), *Italy: Review of Issues and Policies*, OECD Studies on Tourism, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264114258-en.
- OCDE (2011c), *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264116238-en.
- OMT (1996), *Towards new forms of public-private sector partnership*, OMT, Madrid.
- OMT (2011), *Governance for Sustainable Tourism Development*, Université l'Algarve/OMT, Algarve, Portugal.
- Scott, N. (2011), *Tourism Policy: A Strategic Review*, Goodfellow Publishers, Oxford.
- Scott, N., C. Cooper et R. Baggio (2008), « Destination Networks: Four Australian Cases », *Annals of Tourism Research*, vol. 35, n° 1, pp. 169-188.



Extrait de :  
**OECD Tourism Trends and Policies 2012**

Accéder à cette publication :  
<https://doi.org/10.1787/tour-2012-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2013), « La gouvernance du tourisme dans les pays de l'OCDE », dans *OECD Tourism Trends and Policies 2012*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/tour-2012-3-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).