

6 Agences de voyages et autres services de réservation

Ce chapitre analyse le cadre des services d'agences de voyage et de guides touristiques en Tunisie, en proposant des changements de politique et des réformes réglementaires pour améliorer la compétitivité et la concurrence. Malgré l'introduction d'une procédure de notification et de cahiers de charges pour les agences de voyage, la réglementation comporte encore plusieurs barrières à l'entrée applicables à leurs activités, telles que des exigences d'équipements spécifiques, de qualifications professionnelles, des conditions opérationnelles et de capital minimum, ce qui crée des distorsions sur le marché, affaiblit la concurrence et alimente l'informalité. Le cadre réglementaire des guides touristiques est obsolète. L'activité est soumise à des procédures d'octroi de licences rigides et lourdes, avec des exigences onéreuses et inutiles et une obligation de renouvellement annuel.

6.1. Introduction

En tant que " détaillants " des activités de transport, d'hébergement et de loisirs proposées au public, les agences de voyage et les services de réservation jouent un rôle majeur dans l'industrie du voyage et du tourisme, (OCDE; EUROSTAT; ONU; OMT, 2010^[1]) dont ils ont fortement contribué au développement depuis les années 1960. Ce chapitre analyse leur cadre réglementaire (datant de 1973), dans lequel ils opèrent, identifie plusieurs barrières à l'entrée et propose des changements de politique et des réformes réglementaires pour améliorer la compétitivité et la concurrence au sein de l'industrie. Ce chapitre analyse également le cadre applicable aux guides touristiques, une activité étroitement liée aux agences de voyage. Adopté également en 1973, le cadre réglementaire des guides touristiques impose des procédures d'octroi de licences lourdes et rigides qui comportent des exigences onéreuses et redondantes, qui ne répondent à aucun objectif clair de politique publique.

6.2. Agences de voyages

6.2.1. Contexte

Une « agence de voyages » est définie comme « toute entreprise qui exerce de façon permanente et dans un but lucratif une activité consistant à vendre au public, directement ou indirectement, à forfait ou à la commission, des circuits et des séjours, individuels ou collectifs, ainsi que tout service s'y rattachant »¹. Les activités des agences de voyages sont notamment :

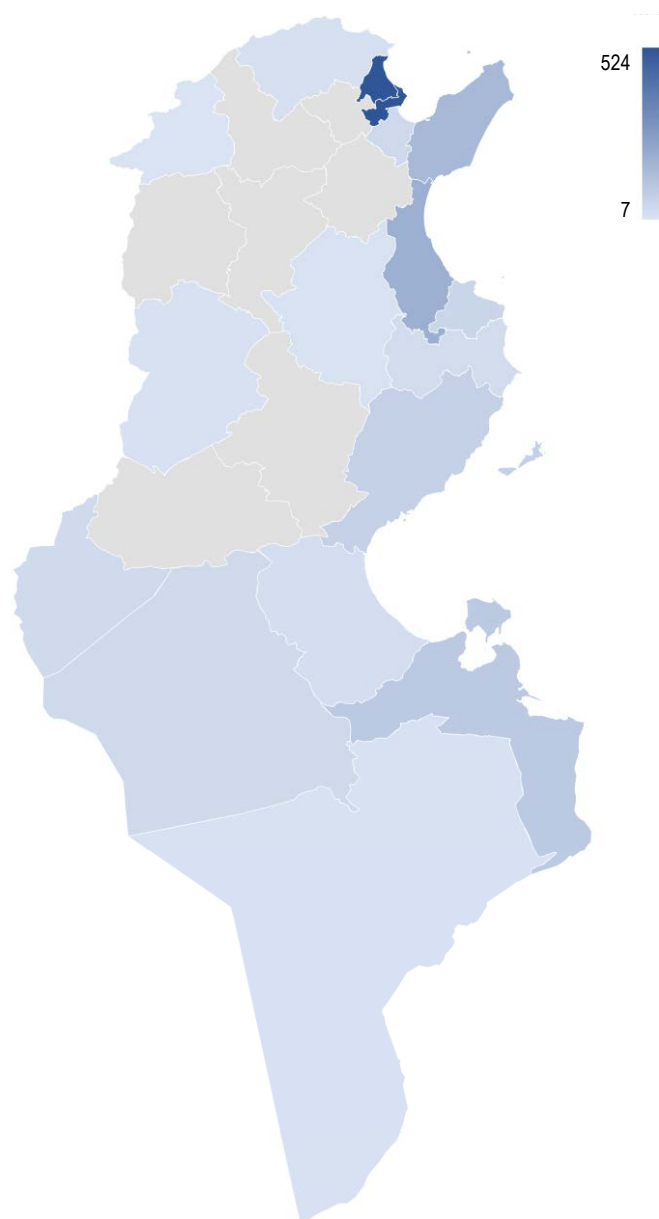
- La réservation et la vente de séjours dans les établissements de tourisme ;
- La vente de titres de transport de tout ordre ;
- Le transport de touristes et la location de voitures avec ou sans chauffeur ;
- L'organisation et la vente de voyages, d'excursions et de circuits touristiques ;
- La réception et l'assistance de touristes durant leur séjour ;
- L'accomplissement pour le compte des clients des formalités d'assurances pour toute forme de risque qui découle de l'activité touristique ; et
- La représentation d'autres agences locales ou étrangères en vue de fournir en leur nom ces différents services².

Il existe deux types d'agences de voyages en Tunisie – les agences de voyages de catégorie A et les agences de voyages de catégorie B³. La catégorie détermine les activités pouvant être exercées par l'agence de voyages⁴ :

- **Catégorie A** : ces agences offrent l'ensemble des services pré-citées⁵.
- **Catégorie B** : ces agences de voyages peuvent fournir un ensemble plus limité de services, à savoir la réservation et la vente de séjours dans les établissements touristiques, la vente de titres de transport et la représentation d'agences de voyages de catégorie « A » en vue de fournir ces services.

Un arrêté ministériel distinct s'applique aux agences de voyages en ligne.⁶ Cet arrêté s'applique à la fois aux agences de voyages de catégorie « A » et de catégorie « B ». Pour pouvoir exploiter une agence de voyages en ligne, l'agence doit simplement informer l'ONTT par écrit de cette intention. L'objectif de politique publique qui sous-tend cette simple notification tient au fait qu'une agence doit au préalable obtenir le statut d'agence de voyages de catégorie « A » ou « B » avant de pouvoir opérer en ligne. Autrement dit, une agence de voyages peut fournir ses services par internet dans les limites des activités relevant de sa catégorie. En 2019, la Tunisie comptait 1 354 agences de voyages qui sont principalement situées à Tunis, Nabeul-Hammamet, Sousse et Djerba (Graphique 6.1).

Graphique 6.1. Répartition des agences de voyage par région



Source : OCDE basé sur ONTT (2019^[2]), Le tourisme tunisien en chiffres, <https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/extrait%20tourisme%20en%20chiffres%202019%20vf.pdf>.

Comme pour l'hébergement, l'informel régit le secteur. De nombreuses entreprises fournissent les services exclusivement réservés aux agences de voyages sans en remplir les conditions, notamment par le biais de « sociétés de services ». Les sociétés de services sont réglementées par l'Agence de promotion de l'industrie et de l'innovation (APII) sous la tutelle du ministère de l'Industrie et des PME. La question des sociétés de services a également été soulevée dans les réponses à l'enquête de l'OCDE (voir chapitre 1). Dans d'autres cas, certaines entreprises remplissent les conditions exigées des agences de catégorie B mais fournissent les services que la législation réserve aux agences de catégorie A. L'OCDE comprend donc qu'il existe un manque d'application de la loi. La législation prévoit des sanctions à l'encontre de toute personne physique ou morale qui exercerait ces activités sans remplir les conditions stipulées dans le cahier des charges⁷.

6.2.2. Description des barrières et objectifs de politique publique

Exigences de capital minimum. Les agences de voyages de catégorie A sont tenues d'avoir un capital de 100 000 TND, tandis que les agences de voyages de catégorie B sont tenues d'avoir un capital de 30 000 TND. Ce capital doit être intégralement libéré en numéraire. En revanche, le capital minimum requis pour une société à responsabilité limitée est généralement de 1000 TND.

En outre, toute personne physique ou morale souhaitant exploiter une agence de voyages de catégorie A ou de catégorie B doit fournir une caution bancaire inconditionnelle en garantie de ses obligations professionnelles. Le montant de cette caution est fixé par arrêté du ministère du Tourisme et indiqué dans le cahier des charges. Pour les agences de voyages de catégorie A, le montant exigé s'élève à 50 000 TND et à 25 000 TND pour les agences de voyages de catégorie B.

Selon l'ONTT, l'exigence de capital minimum est garante de la bonne gestion de l'agence de voyages. En Tunisie, le montant du capital minimum exigé par les réglementations en vigueur dépend généralement du type d'entreprise concerné. La caution bancaire est imposée afin de protéger les clients contre un défaut d'exécution de ses obligations par l'agence de voyages. Si l'agence ne remplit pas ses obligations contractuelles, l'ONTT peut utiliser cette caution pour rembourser les clients.

L'OCDE comprend que l'existence de deux catégories différentes d'agences de voyages s'explique par la volonté de permettre l'entrée sur le marché à des investisseurs qui souhaitent fournir des services plus limités (catégorie B) en étant soumis à moins d'exigences (que celles qui s'appliquent à la catégorie A). Selon les autorités, le cadre juridique est en cours de révision, mais l'OCDE n'a pas pu examiner ce projet de révision avant la rédaction du présent rapport. Les révisions en cours visent notamment à fusionner les deux catégories et à durcir les exigences fixées par le cahier des charges. La fusion proposée a pour but de limiter le nombre d'agences qui satisfont aux exigences plus faibles de la catégorie B mais fournissent néanmoins des services réservés aux agences de catégorie A, et de rendre la surveillance plus facile pour le Ministère.

Exigences de qualification professionnelle. Toute personne physique ou tout représentant légal d'une personne morale souhaitant exercer une activité d'agence de voyages doit répondre à des conditions de qualification professionnelle⁸. Pour exploiter une agence de catégorie A, la personne physique ou le représentant légal de l'entreprise doit :

- Être titulaire d'un diplôme sanctionnant des études supérieures d'une durée d'au moins 4 ans, ou un diplôme spécialisé admis en équivalence (en hôtellerie, tourisme ou économie et gestion) ainsi que 2 ans d'expérience professionnelle au sein d'une agence de voyages ou d'un établissement similaire (dont un an ininterrompu à un poste de direction) ou
- Être titulaire d'un diplôme sanctionnant des études supérieures d'une durée d'au moins 3 ans, un diplôme spécialisé ou technique ou un diplôme de formation professionnelle spécialisée, ainsi que 3 ans d'expérience professionnelle dans une agence de voyages (dont deux ans ininterrompus à un poste de direction).

Selon le Ministère, le représentant physique ou légal d'une agence de voyages doit avoir reçu l'enseignement exigé et avoir acquis l'expérience requise, car c'est lui qui signe le cahier des charges et est l'interlocuteur du ministère du Tourisme et des clients, y compris les touristes et les partenaires étrangers.

Monopole pour l'exercice de certaines activités. L'OCDE comprend que, sous certaines exceptions spécifiques mentionnées dans la loi (par exemple, les exemptions limitées en faveur des associations)⁹, seules les agences de voyages dûment constituées peuvent fournir les services stipulés dans la législation. Ces services comprennent la réservation et la vente de séjours dans les établissements touristiques, la vente de titres de transport, le transport de touristes et la location de voitures (avec ou sans chauffeur), l'organisation et la vente de voyages, d'excursions et de circuits touristiques, la réception et

l'assistance de touristes durant leur séjour, l'accomplissement pour le compte des clients de formalités d'assurance pour toute forme de risque qui découle de l'activité touristique et la représentation d'autres agences locales ou étrangères en vue de fournir en leur nom ces différents services¹⁰. En pratique, la location de voitures ne constitue pas une activité exclusive des agences de voyages, car elle est réglementée par un cahier des charges imposé par le ministère du Transport.

L'OCDE comprend que ces activités sont exclusivement réservées aux agences de voyages afin de protéger les consommateurs et de garantir la qualité des services, étant donné les exigences imposées dans le cahier des charges, notamment en termes de capital minimum et de cautions bancaires.

Exigences opérationnelles. Le cahier des charges des agences de catégorie A exige que les agences obtiennent l'approbation de l'ONTT pour chaque excursion qui sera organisée. Les agences sont tenues de fournir des informations sur l'itinéraire, le chauffeur et le nombre de personnes participant à l'excursion 48 heures à l'avance. Selon plusieurs opérateurs, des problèmes surgissent lorsqu'un groupe ou des personnes réservent en ligne et souhaitent entreprendre l'excursion à bref délai. Dans ces cas, les agences de voyages n'ont pas d'autre choix que de renoncer à organiser l'excursion (car elles n'obtiendront pas à temps l'approbation requise) ou d'organiser l'excursion en violation de la loi. Cette exigence d'approbation empêche les agences de fournir une réponse immédiate ou en temps réel à ces clients. Ces questions ont été soulevées lors d'entretiens avec les fédérations concernées et dans les réponses à l'enquête de l'OCDE (Voir chapitre 1).

Selon les autorités, l'exigence d'approbation ou de visa est mise en place pour garantir la sécurité, gérer les encombrements sur les sites touristiques et protéger les consommateurs.

Les agences de voyages de catégorie A ont le droit d'organiser des circuits touristiques et des visites. L'agence de voyages doit faire appel à un guide touristique agréé pour tout circuit touristique organisé dans un espace public, comportant des visites de musées ou de monuments historiques ou empruntant un moyen de transport public. Les autorités touristiques régionales contrôlent le respect de cette obligation. Les agences de voyages sont tenues de soumettre leurs programmes d'excursions à l'autorité régionale et recevront, une fois ces programmes approuvés, une autorisation qui leur permettra d'organiser leurs excursions. Elles doivent mentionner dans ces programmes le nom du ou des guides qui accompagneront les touristes lors de l'excursion. Les agences de voyages sont donc tenues de faire appel à des guides agréés y compris pour des circuits touristiques qui n'exigent pas nécessairement les connaissances d'un guide agréé (par exemple, les circuits de découverte de la gastronomie locale).

Selon les autorités, cette obligation a été mise en place afin de garantir que la prestation des services réponde à certaines normes de qualité. Les guides agréés doivent en effet remplir certaines conditions, y compris en matière de qualification professionnelle (Voir section 6.3).

Agences de voyages étrangères. La législation prévoit que les agences de voyages étrangères ne peuvent opérer en Tunisie qu'en vertu de conventions internationales ou sous réserve de réciprocité. Selon les autorités, les agences de voyages étrangères ne peuvent pas opérer directement en Tunisie. Elles ne peuvent opérer qu'indirectement, au moyen d'un partenariat avec une agence de voyages tunisienne.

Le ministère du Tourisme ne supervise pas les partenariats entre des agences de voyages étrangères et des agences de voyages locales, et n'intervient pas autrement dans ceux-ci. Ces partenariats impliquent un contrat commercial bilatéral, ne sont régis par aucune disposition légale ou réglementaire en Tunisie et n'ont pas à être déclarés par l'agence de voyages tunisienne. Le cahier des charges indique que cette activité est l'une de celles exercées par des agences de voyages, réaffirmant le fait que les agences de voyages étrangères ne peuvent pas opérer directement en Tunisie.

6.2.3. Atteinte à la concurrence

Les capacités professionnelles minimales et les exigences matérielles pour fonctionner entraînent une augmentation des coûts fixes des entreprises. Cela peut entraîner une augmentation des prix pratiqués sur le marché. Ces obstacles peuvent également réduire le nombre d'entreprises sur le marché, ce qui diminue la pression concurrentielle pour les entreprises en place.

Exigences de capital minimum. Le fait d'exiger des nouveaux entrants un capital minimum supérieur à celui du régime général augmente les coûts d'accès au marché. Cette exigence empêche les opérateurs de choisir un montant inférieur de capital, quand bien même correspondrait-il mieux à leur activité. Elle aura donc un impact disproportionné sur les opérateurs de petite taille et les nouveaux entrants. Cette exigence peut conduire à une réduction du nombre d'opérateurs et à une plus forte concentration du marché, empêchant des opérateurs de petite taille d'offrir des services plus innovants et à moindre prix. Elle peut également entraîner une hausse des prix offerts par les acteurs du marché existants. En outre, les entreprises qui fournissent des services d'agence de voyages de manière informelle, via des sociétés de services, sont uniquement tenues d'avoir le capital minimum prévu par le régime général (1000 TND pour une SARL).

L'obligation de fournir une caution bancaire augmente les coûts d'accès au marché mais elle est probablement proportionnée, contrairement aux exigences de capital minimum. D'autres juridictions imposent également des obligations de garantie financière aux agences de voyages. En France, cette garantie doit être contractée auprès d'établissements spécifiques et est de nature illimitée, en tenant compte de l'expérience et des activités de l'agence. Elle est exigée afin de garantir le remboursement du consommateur final, en particulier pour les forfaits touristiques¹¹. En Croatie, avant même de commencer son activité, une agence de voyages est tenue de fournir au ministère du Tourisme des informations et la preuve du respect de son obligation de protection en cas de faillite et de la conclusion d'une assurance de responsabilité¹². L'OCDE suggère de recourir à des cautions bancaires ou des contrats d'assurance plutôt que d'imposer des exigences de capital minimum (voir Encadré 6.1).

Encadré 6.1. Comparaison internationale en matière d'exigences de capital minimum

De nombreux pays imposent des exigences de capital minimum libéré pour des types particuliers de sociétés – par exemple, des sociétés à responsabilité limitée, des sociétés anonymes ou des sociétés anonymes faisant appel public à l'épargne – plutôt que pour des types particuliers de secteurs d'activité.

Dans son rapport *Doing Business* (2013^[3]), la Banque mondiale a consacré un chapitre à la question, intitulé « Pourquoi les exigences de capital minimum sont-elles une préoccupation pour les entrepreneurs ? ». Dans ce chapitre, la Banque mondiale observe que, d'une manière générale, ces exigences n'atteignent pas leur objectif de protection des consommateurs et des créanciers. En particulier, le capital minimum versé est une mesure de l'investissement réalisé par les propriétaires de l'entreprise, mais non des actifs disponibles pour honorer les dettes et couvrir les coûts d'exploitation de l'entreprise. Toujours dans ce rapport, la Banque mondiale parvient à la conclusion que les exigences de capital minimum ne protègent ni les consommateurs ni les investisseurs et qu'elles s'accompagnent d'un moindre accès au financement pour les PME et d'un nombre inférieur de nouvelles entreprises entrant dans le secteur officiel. Les créanciers préfèrent se fonder sur des évaluations objectives des risques commerciaux des entreprises, reposant sur l'analyse des états financiers, des plans d'affaires et des références, étant donné que de nombreux autres facteurs peuvent affecter les risques d'insolvabilité d'une entreprise. En outre, ces exigences de capital minimum sont particulièrement inefficaces si les entreprises peuvent retirer les fonds déposés peu après leur immatriculation.

Contrairement aux attentes initiales, le rapport de la Banque mondiale cite des preuves établissant que les exigences de capital minimum n'aident pas les créanciers à recouvrer leurs créances ; au contraire, elles sont associées à de mauvais scores de recouvrement des créances. Les scores de recouvrement des créances tendent à être supérieurs dans les économies n'imposant aucune exigence de capital minimum, ce qui suggère que d'autres mesures alternatives – notamment des registres sur les crédits et inscriptions de privilèges et des normes de gouvernance d'entreprise améliorées – sont potentiellement plus efficaces pour traiter ces préoccupations. En outre, les exigences de capital minimum tendent à brider le potentiel de croissance des entreprises.

Il a également été constaté que les exigences de capital minimum entraînent une augmentation du nombre d'entreprises opérant de manière officieuse pendant de longues périodes, ce qui conduit à une série de conséquences en cascade : des conditions de concurrence inégales sur le marché, une difficulté accrue à faire appliquer les réglementations en vigueur, et la perte de recettes fiscales pour l'État.

Des cautions délivrées par des banques commerciales et des contrats d'assurance sont un meilleur instrument pour gérer les risques de contrepartie, et devraient donc être le point de mire de toute réglementation cherchant à améliorer la protection des utilisateurs de services de tourisme.

Outre le fait que cette mesure n'est pas efficace pour atteindre les objectifs des dirigeants politiques en la matière, le relèvement des exigences de capital minimum s'accompagne d'un nombre moins important d'entrées sur le marché, comme le démontre le rapport de la Banque mondiale (2020⁽⁴⁾).

L'expérience internationale montre qu'un nombre croissant de pays ont supprimé ou abaissé les exigences de capital minimum. En 2003, 124 pays imposaient des exigences de capital minimum pour créer une société. Depuis lors, 58 pays ont totalement supprimé ces exigences. La Banque mondiale estime que les changements les plus importants sont intervenus au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, où les exigences de capital minimum représentaient 466 % du revenu par habitant lors de la publication du rapport *Doing Business* (2003⁽⁵⁾), mais ont chuté à 5 % du revenu par habitant lors de la publication du rapport de 2020.

Source : OCDE (2021⁽⁶⁾), OECD Competition Assessment Reviews: Logistics Sector in ASEAN, <https://www.oecd.org/competition/fostering-competition-in-asean.htm>

Bien que le classement en catégories A et B des agences de voyages aient été créé afin d'encourager l'entrée sur le marché et de minimiser les barrières pour ceux qui souhaitent offrir des services plus limités, le manque d'application de la loi peut fausser la concurrence, car dans la pratique, des entreprises ne respectent pas cette catégorisation. Il s'y ajoute un manque de répression à l'encontre des sociétés de services qui fournissent des services d'agence de voyages de manière informelle (sans remplir les conditions imposées à une agence de voyages de catégorie A ou B). Le fait que la loi ne soit pas appliquée de manière efficace, afin de faire respecter les catégories d'agences de voyages et d'empêcher des sociétés de services d'opérer indûment sur le marché, peut fausser la concurrence. En effet, les entreprises qui respectent les exigences officielles se heurtent à des barrières supplémentaires, comparées à celles qui ne respectent que les exigences applicables à la catégorie B (ou qui ne respectent aucune des exigences posées par le cahier des charges). Le manque d'application suggère également que certaines des conditions imposées aux agences de voyages sont potentiellement plus strictes que nécessaire pour atteindre l'objectif du décideur politique.

Exigences de qualification professionnelle. Les exigences de qualification professionnelle peuvent augmenter les coûts supportés par un opérateur pour s'établir et exercer son activité sur le marché, ce qui peut se traduire par des coûts finaux plus élevés et une moindre diversité de services. La condition relative à l'expérience professionnelle dans le secteur réduit encore le nombre de professionnels potentiels et limite les opportunités d'emploi pour les nouveaux diplômés qui détiennent néanmoins les qualifications

universitaires requises, particulièrement dans des marchés de petite taille comptant un nombre limité d'opérateurs. L'obligation d'avoir acquis une expérience professionnelle dans une agence existante pourrait également affecter l'incitation d'une personne à démarrer une entreprise concurrente.

En France, les conditions d'aptitude imposées aux agents de voyages (y compris les conditions en matière de diplôme et d'expérience) ont été abolies en 2016. Afin de se faire immatriculer comme agent de voyages en France, il suffit de fournir la preuve des conditions d'une assurance de responsabilité civile et de se conformer aux obligations de la garantie financière¹³. En Croatie, le directeur d'une agence de voyages doit avoir achevé le cycle d'enseignement secondaire et passé avec succès l'examen professionnel des gérants d'entreprises¹⁴.

Monopole pour l'exercice de certaines activités. Le monopole des agences de voyages couvre une vaste gamme d'activités touristiques, ce qui peut entraîner une concentration accrue du marché étant donné les nombreuses exigences imposées pour la création d'une agence de voyages. En France, les services de voyage ne sont considérés comme des activités d'agences de voyages que dans les cas où l'agence organise ces services mais ne les produit pas elle-même¹⁵.

Exigences opérationnelles. L'exigence d'approbation par l'ONTT des excursions fait peser une charge administrative très lourde sur les opérateurs, et il est donc plus difficile pour eux de travailler sur le marché. Elle limite la flexibilité et la capacité des opérateurs à innover, à chercher de nouvelles opportunités commerciales et à s'adapter à la demande des consommateurs pour des excursions et des circuits touristiques de dernière minute, sans oublier le fait qu'elle limite également le choix des consommateurs.

L'obligation de faire appel à des guides agréés dans toutes les situations peut réduire le nombre de guides potentiels et augmenter les coûts. Elle peut également constituer un obstacle au développement de nouveaux circuits touristiques innovants, étant donné que les guides agréés n'ont pas nécessairement les connaissances requises (par exemple, pour des circuits de découverte de la gastronomie locale) et que les agences de voyages sont tenues de faire exclusivement appel à eux. Par ailleurs, l'obligation de désigner le guide à l'avance peut – et semble dans la pratique – avoir pour conséquence que certains acteurs tentent de contourner cette règle, ce qui fausse la concurrence entre les entreprises qui respectent la règle et celles qui ne la respectent pas. Les parties prenantes ont expliqué que les agences de voyage déclarent souvent utiliser des guides agréés, mais qu'en réalité elles utilisent des guides non officiels pour faire des économies. Selon les parties prenantes, le nombre d'inspecteurs est insuffisant pour vérifier que les agences de voyage n'utilisent que des guides agréés.

L'obligation faite aux agences de voyages de faire appel à des guides officiels est plus limitée dans certains autres pays. En France, par exemple, seules les visites guidées dans des musées ou monuments historiques français doivent être accompagnées par des guides qualifiés titulaires de la carte professionnelle requise (en tant que guide-interprète ou conférencier), si le circuit est proposé par des agences de voyages ou des tour operators (c'est-à-dire des entreprises commerciales)¹⁶. La profession de guide touristique n'est pas autrement réglementée en France¹⁷.

Agences de voyages étrangères. Cette interdiction limite directement le nombre de fournisseurs et d'investisseurs potentiels. Elle peut affecter le prix et la qualité, étant donné que la concurrence avec des agences de voyages étrangères pourrait rendre les entreprises locales comme étrangères plus efficaces.

6.2.4. Recommandations

- L'OCDE recommande de revoir le cahier des charges des agences de voyage. En général, les activités qui peuvent être exclusivement réservées aux agences de voyages devraient être limitées à des activités principales et les conditions d'autorisation devraient être proportionnées. Par conséquent, l'OCDE recommande de :
- Mettre fin au caractère exclusif des activités d'agence de voyages suivantes :

- La vente de titres de transport,
- Les services de réception et d'assistance de touristes durant leur séjour
- L'accomplissement de formalités d'assurance pour le compte des clients.
- La location de véhicules
- Le transport touristique.
- Le cas échéant, introduire des réglementations alternatives pour les activités mentionnées ci-dessus lorsqu'il existe un véritable intérêt public à le faire et en tenant compte d'éventuelles entraves à la concurrence.
- Permettre aux acteurs du marché de pouvoir accumuler des autorisations dans le secteur des services touristiques (c'est-à-dire fournir des services de transport touristique, des services d'agence de voyage et de vente de titres de transport), lorsqu'ils remplissent toutes les conditions nécessaires.
- Créer un cahier des charges séparé pour le transport touristique sous la tutelle du ministère du Transport, comme le prévoit la législation (voir Section 5.2).
- Supprimer la distinction de catégories d'agences de voyages (A et B), et soumettre toutes les agences de voyages aux mêmes conditions, selon les réformes mentionnées ci-dessus.
- Lever les exigences de capital minimum spécifiques aux agences de voyages et exiger des opérateurs qu'ils se conforment uniquement à des exigences horizontales en vertu du droit commercial. À titre d'alternative, des cautions bancaires ou des contrats d'assurance, plutôt que des dépôts en numéraire, devraient être acceptés pour se conformer à ces exigences de capital minimum. Les cahiers des charges des deux catégories d'agences de voyages (A et B) exigent déjà qu'elles fournissent une caution bancaire.
- Supprimer les exigences de qualification professionnelle (formation universitaire et expérience) qui ne sont pas nécessairement une garantie de qualité.
- Mettre fin à l'approbation de l'ONTT avant d'organiser des excursions ou la remplacer par une obligation de notification en ligne, afin de permettre des activités organisées à bref délai en dehors des heures ouvrables de l'administration.
- Envisager d'autoriser l'utilisation de guides non officiels pour des circuits touristiques innovants qui ne relèvent pas de l'expertise des guides officiels.
- Envisager de permettre aux agences de voyages étrangères d'entrer et de travailler sur le marché tunisien et de supprimer l'obligation de nouer un partenariat local à cet effet. Les agences de voyages étrangères devraient être tenues de se conformer aux mêmes exigences que celles qui sont imposées aux acteurs locaux. À titre d'alternative, les agences étrangères pourraient être autorisées à opérer sous réserve d'accords de réciprocité.

6.3. Guides de tourisme

6.3.1. Contexte

Selon le rapport annuel 2020 de l'ONTT, 1000 guides et guides sahariens au total étaient en activité en Tunisie en 2020, dont 823 guides professionnels, 100 guides auxiliaires enseignants, 26 guides auxiliaires, 15 guides locaux, 3 guides permanents sur site et 33 guides sahariens. À l'issue de l'examen de guide de tourisme professionnel, organisé en 2019, 60 nouveaux guides ont été admis dans des langues et spécialités différentes (ONTT, 2020^[71]). La fédération des guides de tourisme indique que seuls 400 guides travaillent actuellement, dont 95 % exercent leur activité à titre indépendant et ne sont pas liés par contrat avec des agences de voyages.

6.3.2. Description des barrières et objectifs de politique publique

La profession de « guide de tourisme » est définie par le Décret-loi n° 73-5 du 3 octobre 1973, qui dispose que cette profession est considérée comme exercée par « toute personne qui accompagne contre rémunération les touristes, dans les véhicules de transport, sur les voies publiques, dans les monuments historiques et les musées et leur fournit, commentaires et explications de tout ordre ». Le décret-loi classe également les guides de tourisme dans deux catégories : les guides professionnels et les guides auxiliaires. Les guides professionnels sont ceux « exerçant leur fonction à titre permanent, la compétence de ces guides pouvant s'étendre soit à l'ensemble du territoire (guides nationaux) soit à une commune ou un gouvernorat (guides locaux) ». Les guides auxiliaires sont ceux qui exercent temporairement l'activité de guide de tourisme.

La profession de guide de tourisme est également réglementée dans plusieurs États membres de l'UE, dont l'Autriche, la Belgique, Chypre la Croatie, l'Espagne, la France, la Hongrie, l'Italie, Malte, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie et dans plusieurs pays en dehors de l'UE, dont l'Afrique du Sud, l'Égypte, les Émirats Arabes Unis, la Jordanie et le Maroc¹⁸.

Pour pouvoir travailler comme guide de tourisme en Tunisie, il faut obtenir une carte professionnelle qui est délivrée par l'ONTT. L'OCDE comprend que les conditions de compétence et de qualification ne sont pas définies par décret mais sont indiquées sur le site web du ministère du Tourisme et sur le site officiel de l'administration tunisienne (SICAD). Il existe un ensemble de conditions à remplir afin d'obtenir la carte pour la première fois, et un autre ensemble pour le renouvellement de la carte¹⁹. Selon les autorités, les conditions à remplir pour l'obtention de la carte sont les mêmes pour les guides locaux et les guides nationaux.

La loi prévoit des peines d'amende pour les personnes qui violeraient les dispositions de la réglementation de la profession de guide de tourisme, y compris, par exemple, en fournissant des services de guide sans être un guide officiellement reconnu. Plusieurs opérateurs ont noté le grand nombre de guides « illégaux » qui opèrent sur le marché et qui sont souvent employés (illégalement) par des agences de voyages pour fournir les services qui devraient être exclusivement réservés aux guides officiels. L'ONTT procède à des inspections auprès d'agences de voyages, mais il semble qu'il y ait néanmoins un manque d'application de la loi.

Critères d'obtention d'une carte professionnelle. Pour obtenir une carte professionnelle, le demandeur doit remplir les critères mentionnés sur le site web du ministère du Tourisme et sur le portail SICAD. Il doit notamment justifier de sa qualification professionnelle, avoir un casier judiciaire vierge et fournir un certificat médical (ce dernier étant exigé à la fois lors de la première délivrance et lors du renouvellement de la carte). Le demandeur doit être diplômé de l'un des Centres de formation touristique (Kerkouane et Bellarigia) et s'être spécialisé en tant que guide de tourisme ou avoir passé avec succès l'examen de recrutement de guides de tourisme organisé par l'ONTT. Selon les guides interrogés, cet examen a lieu tous les 3 ou 4 ans, et les deux derniers examens ont eu lieu en 2019 et 2015.

Les exigences de qualification professionnelle (diplôme ou, à défaut, réussite à l'examen de guide de tourisme) ont probablement été mises en place pour garantir un certain niveau de connaissances des guides, et, dès lors, la qualité des services fournis aux touristes. Le certificat médical et l'extrait de casier judiciaire visent probablement à garantir que les guides soient aptes et autorisés à exercer leur profession.

Encadré 6.2. Réglementation de la profession de guide de tourisme

France

En France, seules certaines catégories de guides de tourisme sont réglementées, à savoir ceux qui assurent des visites guidées de certains musées ou monuments historiques (« guide-conférencier »). Ils sont tenus d'obtenir une carte professionnelle et de remplir certaines conditions en matière de formation¹. En revanche, d'autres guides plus généraux ne sont pas soumis à une réglementation.

Maroc

Au Maroc, la profession de guide de tourisme est réglementée par la loi n°05-12 (modifiée par la loi n°133.13 et la loi n°93.18). Ces lois fixent les conditions d'accès et d'exercice de la profession. Elles distinguent deux types de guides : 1) les guides pour les villes et les circuits organisés et 2) les guides pour les sites naturels². Selon le rapport sur les Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2022, (OCDE, 2023^[8]), « en février 2018, conformément aux lois en vigueur, le ministère du Tourisme a lancé un examen des licences relatives aux guides urbains, aux guides touristiques et aux guides nature ». À son terme, le programme avait conduit à la certification de 1108 guides, dont 905 dans la catégorie des guides de ville et de tourisme et 203 dans la catégorie des guides d'espaces naturels. Ce programme a également favorisé l'intégration de guides maîtrisant de nouvelles langues telles que le mandarin, le japonais, le russe, le suédois, le polonais, le turc, le néerlandais et le portugais ».³

Jordanie

En Jordanie, toute personne qui souhaite exercer la profession de guide de tourisme doit obtenir une licence du ministère du Tourisme et des Antiquités. Elle doit remplir plusieurs conditions, notamment : être titulaire d'un diplôme universitaire ou d'un diplôme sanctionnant une formation dans le domaine des services touristiques, passer une épreuve de langue et réussir l'examen (à l'issue de 6 mois de cours) organisé par le Ministère⁴.

Notes:

1. Voir, <https://bpifrance-creation.fr/activites-reglementees/guide-conferencier>.
2. Voir, <https://mtaess.gov.ma/fr/tourisme/metiers-et-formation/guides-de-tourisme/>.
3. Voir, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/409d3fd2-en/index.html?itemId=/content/component/409d3fd2-en>.
4. Voir, Ministère du Tourisme & des Antiquités : https://mota.gov.jo/En/Pages/Tourist_Guides_Qualification.

Renouvellement de la carte professionnelle. La carte professionnelle doit être renouvelée annuellement. Selon les parties prenantes, le renouvellement annuel est une charge administrative lourde et longue, étant donné que les guides doivent fournir un certificat médical attestant qu'ils sont aptes à exercer la profession. Qui plus est, la carte ne peut pas être renouvelée si plus de deux ans se sont écoulés depuis son expiration. Dans ce cas, le guide doit obtenir une nouvelle carte et se conformer aux conditions requises à cet effet ; s'il ne remplit pas les conditions requises en matière de diplôme, il doit de nouveau passer l'examen, lequel est organisé tous les trois à quatre ans.

Le renouvellement annuel vise probablement à garantir la qualité des services fournis par les guides de tourisme en Tunisie et à protéger les consommateurs. La limite de deux ans vise probablement à encourager les renouvellements et un certain engagement envers la profession.

Guides auxiliaires. Bien qu'elle soit mentionnée dans la loi, la catégorie des « guides auxiliaires » n'existe plus, selon les autorités, étant donné que l'ONTT ne leur délivre plus la carte professionnelle requise. Aucun document légal n'atteste de cette disparition et les données qui figurent dans le rapport annuel 2020 de l'ONTT semblent la contredire, en faisant état de 26 guides auxiliaires et de 100 guides auxiliaires

enseignants en activité sur le marché (ONTT, 2020, p. 15^[7]). Selon plusieurs parties prenantes, des professionnels comme des professeurs d'université pouvaient auparavant travailler comme guides pendant les vacances universitaires. L'une des conditions actuelles de renouvellement de la carte professionnelle, indiquée sur le portail du SICAD, est de ne pas exercer une autre profession²⁰.

L'OCDE comprend que l'ONTT a décidé de cesser de délivrer des cartes professionnelles aux guides auxiliaires au motif qu'il existait trop de guides opérant sur le marché et que les « guides professionnels » avaient des difficultés à trouver des opportunités d'emploi.

Autorisations temporaires pour les guides étrangers. Pour pouvoir accompagner des clients en Tunisie, les représentants d'agences de voyages étrangères, y compris des guides étrangers, doivent obtenir une autorisation temporaire auprès de l'autorité consulaire compétente. L'OCDE n'a pas été en mesure d'identifier la procédure et les conditions d'obtention de cette autorisation, étant donné qu'elles ne sont pas disponibles publiquement. L'OCDE comprend que, dans la pratique, les autorisations temporaires accordées à des représentants d'agences de voyages étrangères sont délivrées par l'ONTT, à sa discrétion, mais ne le sont pas souvent. Toutefois, la fédération indique que plusieurs guides étrangers travaillent de manière informelle sur le marché, particulièrement pour les langues qui sont rarement parlées par des guides tunisiens (par exemple, les langues de l'Europe de l'Est).

L'OCDE comprend que l'ONTT ne donne pas d'autorisations à moins qu'il n'y ait un manque de guides tunisiens. C'est notamment le cas lorsque des guides tunisiens ne peuvent pas répondre à la demande pour des circuits touristiques dans une certaine langue. Par exemple, des autorisations peuvent être accordées pour des guides parlant le mandarin, étant donné qu'il existe très peu de guides tunisiens ayant cette compétence linguistique.

6.3.3. Atteinte à la concurrence

Critères d'obtention d'une carte professionnelle. Les exigences spécifiques de qualification professionnelle (formation spécialisée dans l'un des deux établissements de formation au tourisme) peuvent réduire le nombre de guides de tourisme sur le marché, augmentant ainsi la concentration du marché. L'examen offre une alternative, mais les candidats doivent attendre qu'il soit organisé (tous les trois ou quatre ans) et cela peut retarder leur entrée. L'obligation de fournir un certificat médical peut augmenter la charge administrative pesant sur les candidats.

Encadré 6.3. Comparaison internationale : exigences de formation des guides touristiques

Croatie

En Croatie, toute personne qui souhaite travailler comme guide de tourisme doit passer l'examen professionnel de base pour cette profession. Il existe un examen supplémentaire pour les guides de tourisme qui souhaitent fournir des services dans des « zones protégées » de haute valeur artistique, patrimoniale et archéologique. Il existe en Croatie une autre catégorie de guides de tourisme, les « guides de tourisme honoraires », qui ne sont pas tenus de passer l'examen professionnel afin de fournir des services de manière occasionnelle. Ces guides comprennent des scientifiques et experts éminents qui peuvent être reconnus à leur demande et à la discrétion du Ministre comme guides de tourisme honoraires dans un domaine extrêmement spécialisé.¹

France

En France, seuls les guides qui assurent des visites guidées de certains musées ou monuments historiques (« guides-conférenciers ») sont tenus d'obtenir une carte professionnelle¹. Pour obtenir cette carte professionnelle, les guides doivent être titulaires d'un diplôme conférant le grade de master et avoir validé au cours de leur formation trois unités d'enseignement spécifiques, ou avoir acquis une expérience d'un an au moins dans un domaine spécifique.²

Notes :

1. Voir, Article 70 (1) de la Loi sur la prestation de services touristiques. Pour pouvoir fournir des services de guide de tourisme, il faut passer l'examen professionnel de guide de tourisme, avoir au moins terminé le cycle des études secondaires et connaître la langue dans laquelle les services de guide seront fournis (niveau B2 et connaissance suffisante de la langue croate). L'article 76 fixe les conditions applicables pour devenir guide honoraire.

2. Voir <https://bpifrance-creation.fr/activites-reglementees/guide-conferencier> ;

3. Voir, Arrêté du 9 novembre 2011 relatif aux compétences requises en vue de la délivrance de la carte professionnelle de guide-conférencier aux titulaires de licence professionnelle ou de diplôme conférant le grade de master.

Renouvellement de la carte professionnelle. Le renouvellement annuel impose une charge administrative aux guides de tourisme, ce qui risque de décourager l'entrée sur le marché, d'encourager la sortie du marché ou d'augmenter les coûts, ce qui aurait finalement pour conséquence d'augmenter les prix ou de baisser la qualité. Les lenteurs administratives aggravent encore le problème. L'obligation de renouvellement annuel semble également exister dans certains pays, comme les Émirats Arabes Unis et le Qatar, mais la licence peut être renouvelée en ligne²¹. Il n'existe aucune obligation de renouvellement dans d'autres pays tels que la France.

La carte professionnelle n'est pas délivrée aux guides auxiliaires. Ne plus permettre aux guides auxiliaires de travailler réduit le nombre de guides de tourisme et accroît la concentration du marché, ce qui risque de provoquer une augmentation des prix et une baisse de la qualité en empêchant une plus grande diversité. Ainsi, des professeurs de langue ou d'histoire peuvent, par exemple, apporter des contributions nouvelles et intéressantes au marché. En général, l'interdiction d'exercer une autre profession (imposée pour le renouvellement) peut également réduire le nombre d'acteurs sur le marché et décourager de nouveaux entrants. Les autorités ont informé l'OCDE que cette décision avait été prise à la suite des attentats terroristes de 2015 afin de garantir que les guides agréés disposent de suffisamment d'opportunités d'emploi.

Autorisations temporaires pour les guides étrangers. Cette exigence limite directement le nombre de guides de tourisme pouvant travailler en Tunisie. Elle est également discriminatoire à l'égard des guides étrangers. Elle peut affecter le prix et la qualité, en réduisant la concurrence. Enfin, elle peut également

avoir pour effet direct d'empêcher ou de réduire le nombre de circuits multi-destinations incluant la Tunisie, et même de mettre fin à certains d'entre eux.

6.3.4. *Recommandations*

- Compte tenu des atteintes à la concurrence décrites ci-dessus et de leurs limites en termes de réalisation des objectifs de politique publique, l'OCDE recommande :
- Rationaliser la procédure de demande et de renouvellement de la carte professionnelle et augmenter sa durée de validité, afin de réduire sa fréquence de renouvellement, ou permettre aux guides de renouveler facilement leur carte en ligne.
- Permettre aux guides auxiliaires d'obtenir une carte professionnelle afin d'exercer en tant que guide officiel, comme le prévoit la législation.
- Revoir les exigences de qualification professionnelle des guides de tourisme sollicitant la carte professionnelle et augmenter la fréquence d'organisation de l'examen.
- Envisager de ne pas soumettre aux conditions de la carte professionnelle les personnes souhaitant travailler en dehors des musées et des sites historiques.
- Rationaliser les procédures de délivrance des autorisations temporaires pour des représentants d'agences de voyages étrangères qui les demandent, y compris les guides étrangers. Il faudrait instaurer des règles ou des lignes directrices claires et publiquement disponibles à propos de la procédure et des conditions de délivrance de ces autorisations temporaires.

Références

- Banque Mondiale (2020), *Doing Business 2020 : Comparing Business Regulation in 190 Economies*, Banque Mondiale, <http://hdl.handle.net/10986/32436>. [4]
- Banque Mondiale (2013), *Doing Business 2014: Why are minimum capital requirements a concern for entrepreneurs*, Banque Mondiale, https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/978-0-8213-9984-2_Case_studies_1. [3]
- Banque Mondiale (2003), *Doing Business 2004*, Banque Mondiale, <https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2004>. [5]
- OCDE (2023), *Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2022*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/d0aa9828-fr>. [8]
- OCDE (2021), *OECD Competition Assessment Reviews: Logistics Sector in ASEAN*, <https://www.oecd.org/competition/fostering-competition-in-asean.htm>. [6]
- OCDE; EUROSTAT; ONU; OMT (2010), *Compte satellite du tourisme : recommandations concernant le cadre conceptuel*, UN, <https://doi.org/10.1787/9789264274105-en>. [1]
- ONTT (2020), *Rapport Annuel*, ONTT, <https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/Rapport%20ONTT%202020.pdf>. [7]
- ONTT (2019), *Rapport Annuel*, <https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf> (consulté le 8 Juin 2022). [2]

Notes

¹ Décret-loi N° 73-13 du 17 octobre 1973, portant réglementation des Agences de Voyages - Modifié par la Loi 2006-33 du 22 mai 2006 portant simplification des procédures dans le domaine des autorisations administratives relatives au secteur, Article 1.

² Décret-loi N° 73-13 du 17 octobre 1973, portant réglementation des Agences de Voyages - Modifié par la Loi 2006-33 du 22 mai 2006 portant simplification des procédures dans le domaine des autorisations administratives relatives au secteur, Article 2.

³ Décret-loi No. 73 13 du 17 octobre 1973, portant réglementation des Agences de Voyages – Modifié par la Loi 2006 33 du 22 mai 2006 portant simplification des procédures dans le domaine des autorisations administratives relatives au secteur, Article 3.

⁴ Décret-loi N° 73-13 du 17 octobre 1973, portant réglementation des Agences de Voyages - Modifié par la Loi 2006-33 du 22 mai 2006 portant simplification des procédures dans le domaine des autorisations administratives relatives au secteur, Article 5.

⁵ Décret-loi N° 73-13 du 17 octobre 1973, portant réglementation des Agences de Voyages - Modifié par la Loi 2006-33 du 22 mai 2006 portant simplification des procédures dans le domaine des autorisations administratives relatives au secteur, Article 2.

⁶ Arrêté du ministre du Tourisme du 9 août 2007, relatif aux règles applicables à l'exercice d'activité d'agences de voyages par internet.

⁷ Décret-loi N° 73-13 du 17 octobre 1973, portant réglementation des Agences de Voyages - Modifié par la Loi 2006-33 du 22 mai 2006 portant simplification des procédures dans le domaine des autorisations administratives relatives au secteur, Article 24. Toute personne physique ou morale exploitant une agence de voyages sans répondre aux conditions du cahier des charges, est passible d'une amende allant de 5 000 dinars à 10 000 dinars. En outre, le tribunal décide de la fermeture immédiate de l'établissement. En cas de récidive, l'amende sera doublée.

⁸ Pour plus de détails voir Chapitre 1 sur les barrières.

⁹ Décret-loi N° 73-13 du 17 octobre 1973, portant réglementation des Agences de Voyages, modifié par la Loi 2006-33 du 22 mai 2006 portant simplification des procédures dans le domaine des autorisations administratives relatives au secteur, Article 3. Les associations légalement constituées peuvent exercer les activités d'agences de voyages, et particulièrement l'organisation de voyages, d'excursions ou de circuits touristiques, après accord avec le ministre chargé du tourisme, et ce dans les limites de deux fois par an et après avoir soumis le programme des excursions et circuits touristiques à l'ONTT.

¹⁰ Décret-loi N° 73-13 du 17 octobre 1973, portant réglementation des Agences de Voyages - Modifié par la Loi 2006-33 du 22 mai 2006 portant simplification des procédures dans le domaine des autorisations administratives relatives au secteur, Article 2.

¹¹ Voir, décret n° 2015-1111 du 2 septembre 2015 relatif à la garantie financière et à la responsabilité civile professionnelle des agents de voyages et autres opérateurs dans la vente de voyages et de

séjours : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031127908/> et Articles L.211-18 et R.211-26 du code du tourisme.

¹² Voir, Article 13 (2) de la Loi sur la prestation de services touristiques.

¹³ Voir, <https://jesuisentrepreneur.fr/idees-business/agence-voyage/reglementation-agence-voyage#:~:text=Les%20professionnels%20du%20secteur%20ont,renouvel%C3%A9%20tous%20les%20trois%20ans.>

¹⁴ Voir, Articles 16-19 de la Loi sur la prestation de services touristiques.

¹⁵ Article L.211-1 du Code du tourisme.

¹⁶ Code du tourisme, Article L221-1 et L221-2. Voir : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074073/LEGISCTA000006107988/#LEGISCTA000006107988

¹⁷ Voir, <https://bpifrance-creation.fr/activites-reglementees/guide-conferencier>

¹⁸ UE : <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm>, Exemples hors UE : Maroc : [Guides de tourisme – Ministère du Tourisme, de l'Artisanat et de l'Economie Sociale et Solidaire \(mtaess.gov.ma\)](http://mtaess.gov.ma), Afrique du Sud : <https://www.westerncape.gov.za/dept/edat/services/813/17782>, Jordanie : <https://mota.gov.jo/Default/En>, Israël : https://www.gov.il/en/service/tour_guide_license_renewal

¹⁹ Voir, <http://www.tourisme.gov.tn/pour-investir/prestations-administratives.html>

²⁰ Le droit tunisien stipule que tout exercice par un fonctionnaire public d'une activité professionnelle auxiliaire (occasionnelle et à titre onéreux) à une autre activité professionnelle principale, est soumise à une autorisation de l'employeur principal (ministère de l'enseignement sup. pour le cas d'espèce).

²¹ Voir, Qatar : <https://hukoomi.gov.qa/en/service/request-to-renew-tour-guide-license> Israël: https://www.gov.il/en/service/tour_guide_license_renewal



Extrait de :
**OECD Competition Assessment Reviews: Tunisia
2023**

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/a80cda01-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2023), « Agences de voyages et autres services de réservation », dans *OECD Competition Assessment Reviews: Tunisia 2023*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/2e725820-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes 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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :
<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.