

République du Bénin



*Au service
des peuples
et des nations*

POLITIQUE NATIONALE DU TOURISME [PNT 2013-2025]

[Version finale]

[Octobre 2013]

SOMMAIRE

I. CONTEXTE ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE D'ELABORATION DE LA POLITIQUE NATIONALE DU TOURISME.....	5
1.1 Contexte.....	5
1.2 Démarche d'élaboration de la Politique Nationale du Tourisme (PNT)	6
II. DIAGNOSTIC STRATEGIQUE DU TOURISME AU BENIN	7
2.1 Bref aperçu du Bénin	8
2.2 Place du tourisme dans l'économie béninoise	10
2.3 Infrastructures et équipements touristiques.....	11
2.4 Gestion du patrimoine touristique	15
2.5 Ressources humaines	18
2.6 Financement des activités touristiques au Bénin.....	20
2.6.1 Financement de l'Etat	20
2.6.2 Appui des Partenaires Techniques et Financiers	21
2.6.3 Financement du tourisme par les acteurs du Secteur privé.....	21
2.7 Cadre institutionnel	22
2.8 Cadre législatif et réglementaire.....	23
2.9 Défis et enjeux	28
III. FONDEMENTS, VISION, OBJECTIFS ET STRATEGIES	29
3.1 Fondements.....	29
3.2 Vision de la Politique Nationale du Tourisme.....	30
3.3 Objectifs.....	31
3.4 Définition des stratégies	31
IV. MECANISME DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI EVALUATION DE LA POLITIQUE NATIONALE DU TOURISME AU BENIN	40
4.1 Mécanisme de mise en œuvre	41
4.2 Mécanisme de suivi-évaluation	41
4.3 Conditions de réussite de la mise en œuvre	42

ABREVIATIONS ET SIGLES

AAT	: Agence Africaine de Tourisme
ADEx	: Association pour le Développement des Exportations
AFD	: Agence Française de Développement
ANT	: Administration Nationale du Tourisme
ARDET	: Agence Régionale de Développement du Tourisme
BAD	: Banque Africaine de Développement
BEP	: Brevet d'Enseignement Professionnel
BEPP	: Bureau d'Evaluation des Politiques Publiques
BIBE	: Banque Internationale du Bénin
BID	: Banque Islamique de Développement
BIRD/BM	: Banque Internationale pour la Reconstruction et de le Développement / Banque Mondiale
BOAD	: Banque Ouest-Africaine de Développement
BTS	: Brevet de Technicien Supérieur
CAP	: Certificat d'Aptitude Professionnelle
CCIB	: Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin
CEDEAO	: Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CENAGREF	: Centre National de Gestion des Réserves de Faune
CEN-SAD	: Communauté Economique Sahélo-Sahérienne
CEPAG	: Centre de Perfectionnement en Administration et en Gestion
CePPME	: Centre de Promotion des Petites et Moyennes Entreprises
CFA	: Communauté Financière Africaine
CNSS	: Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CQM	: Certificat de Qualification aux Métiers
CQP	: Certificat de Qualification Professionnelle
DAPT	: Direction de l'Animation et de la Promotion Touristiques
DDAT	: Directions Départementales de l'Artisanat et du Tourisme
DDT	: Direction du Développement Touristique
DGT	: Direction Générale du Tourisme
DPET	: Direction des Professions et Etablissements Touristiques
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
DVD	: Digital Versatile Disk
ENPLT	: Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme
FAGACE	: Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique
FOGA	: Fonds de Garantie des Artisans
FONAGA	: Fonds National de Garantie
FNDPT	: Fonds National de Développement et de Promotion Touristiques
GAR	: Gestion Axée sur les Résultats
GIT	: Groupement d'Intérêt Touristique

GTZ	: Coopération Allemande
IFU	: Coopération Danoise
MAT	: Ministère de l'Artisanat et du Tourisme
MDAEP	: Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective
OMT	: Organisation Mondiale du Tourisme
ONATHO	: Office National de Tourisme et d'Hôtellerie
OSD	: Orientations Stratégiques de Développement
PASP	: Projet d'Appui au Secteur Privé
PIB	: Produit Intérieur Brut
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PNT	: Politique Nationale du Tourisme
PTF	: Partenaire Technique et Financier
SIT	: Site d'Intérêt Touristique
UE	: Union Européenne
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
ZAT	: Zone d'Aménagement Touristique
ZIT	: Zone d'Intérêt Touristique

I. CONTEXTE ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE D'ELABORATION DE LA POLITIQUE NATIONALE DU TOURISME

1.1 Contexte

Le Gouvernement du Bénin s'est doté, en 2000, d'un document-cadre d'orientation de la politique nationale de développement à l'horizon 2025, en l'occurrence les Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme « Bénin 2025 : ALAFIA ». Ce document exprime la vision de développement, « la vision Bénin 2025 », qui est de « faire du Bénin, d'ici 2025, un pays-phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social ».

L'ensemble des documents stratégiques s'inspirent donc de cette vision, en particulier la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) qui est le document fédérateur de la politique de développement du Bénin, sur le moyen terme.

Ce nouveau paysage de gouvernance économique exige que chaque secteur de développement traduise ces orientations en politiques ou stratégies sectorielles opérationnelles. Lesdites stratégies doivent ensuite constituer les fondements prioritaires des budgets-programmes des secteurs.

Le Ministère en charge du Tourisme a élaboré en 1996, son premier document de Politique Nationale du Tourisme qui a été adopté par le Conseil des Ministres en 1998. Au terme de sa mise en œuvre, ce document a fait l'objet d'évaluation. Suite à cette évaluation, pour tenir compte des mutations majeures apparues dans ce secteur et de la nécessité d'assurer la cohérence des choix de son développement avec le nouveau cadre stratégique de développement national, le processus d'élaboration du présent document de politique a été lancé.

L'élaboration de la Politique Nationale du Tourisme découle de l'impulsion que le Ministre de la Culture, de l'Alphabétisation, de l'Artisanat et du Tourisme (MCAAT) donne à sa mission gouvernementale, avec l'accompagnement du Ministre du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP) et des Partenaires Techniques et Financiers (PNUD et OMT).

En effet, le tourisme revêt un caractère hautement stratégique. Il est transversal et ouvre d'importants débouchés aux entreprises de nombreux autres secteurs tels que la culture, l'artisanat, l'agriculture, l'environnement, les transports, les télécommunications, les services informatiques, les BTP, les services de sécurité, etc.

Le tourisme peut contribuer au renforcement des en matière de développement économique et social en vue d'assurer la croissance, la lutte contre la pauvreté et le rayonnement culturel. Considérant ces enjeux, les Etats membres de l'UEMOA se sont

engagés à faire du tourisme un pilier majeur de l'essor économique et social dans l'espace communautaire. Pour traduire cette volonté de développement du secteur touristique, dans une approche régionale, l'UEMOA s'est dotée d'une Politique Commune du Tourisme (PCT).

Cette Politique s'inscrit dans le cadre des dispositions de l'article 101 du Traité de l'UEMOA et de l'article 24 du Protocole additionnel. Elle procède également de la volonté exprimée par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA qui, lors de leur Conférence tenue le 20 février 2010 à Bamako (République du Mali), ont instruit les institutions communautaires d'élaborer et de mettre en œuvre les mesures idoines en vue de l'accélération de la croissance économique dans l'Union. Le Programme Régional de Développement du Tourisme au sein de l'UEMOA (PRDTOUR) découle de la Politique commune et décline les composantes, sous-programmes et actions prioritaires de mise en œuvre.

La Politique Nationale du Tourisme 2013-2025, dont l'élaboration s'intègre dans le contexte national et international ci-dessus décrit, a pour ambition d'être la boussole de toutes les actions à conduire dans le secteur du tourisme. Structurée en quatre parties, le document présente le contexte et la démarche méthodologique, fait un diagnostic stratégique du secteur du tourisme dans une approche systémique, définit une vision, des objectifs et des stratégies pour relever les principaux défis découlant de ce diagnostic. Pour la mise en œuvre efficace des stratégies, des mécanismes de mise en œuvre et de suivi-évaluation assortis des conditions de succès sont élaborés.

1.2 Démarche d'élaboration de la Politique Nationale du Tourisme (PNT)

L'élaboration de la PNT a reposé sur une approche participative impliquant l'ensemble des acteurs intersectoriels (tourisme, culture, artisanat et autres), le secteur privé, les professionnels du secteur et les communautés concernées. Ainsi, un cadre institutionnel est mis en place. Dans ce cadre, toutes les structures techniques impliquées dans la gestion du secteur du tourisme au Bénin sont représentées. Le Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective, premier responsable de la planification a également été représenté.

Le cadre institutionnel comprend deux organes. Un Comité de Pilotage, présidé par le Ministre en charge du tourisme est chargé de la coordination et de l'orientation et un Comité Technique de rédaction, chargé d'élaborer le projet de document et de le soumettre au Comité de Pilotage pour validation.

Une fois installé, le comité technique a organisé une revue documentaire et des enquêtes pour collecter les informations et données nécessaires. Des séances de concertation et des séminaires et ateliers relatifs à des thématiques spécifiques au secteur touristique ont été organisés.

1.2.1 Tenue des séances de concertation

Elaborée en 1996 et adoptée en 1998, la Politique Nationale du Tourisme (PNT) 1996-2006 a fait l'objet, en octobre 2007, d'un atelier bilan qui a permis d'engager le processus de son actualisation. Dans la conduite de ce processus, une phase de collecte de données est réalisée auprès des acteurs du secteur du tourisme, en l'occurrence (i) les responsables d'hôtels ; (ii) les propriétaires des agences de voyage ; (iii) les responsables de l'Administration publique ; (iv) les conseillers communaux ; (v) les responsables d'établissements de formation professionnelle et universitaire ; (vi) les responsables d'entreprises et (vii) les utilisateurs des services touristiques.

Cette phase a également permis de recueillir les attentes et préférences des acteurs et bénéficiaires.

1.2.2 Organisation de séminaires et ateliers de validation

Le caractère participatif et itératif de l'élaboration de la Politique Nationale du Tourisme exige plusieurs niveaux de validation.

Le document a d'abord fait l'objet de plusieurs séances d'examen et d'amendement, d'une part, au sein du Comité Technique et, d'autre part, au niveau du Comité de suivi. Aussi, le Comité de Pilotage s'est-il réuni pour amender dans le fond et dans la forme, le document et donner des orientations nécessaires pour sa finalisation.

La dernière étape ayant consacré la finalisation de la Politique Nationale du Tourisme est l'organisation d'un atelier national de validation présidé par le Ministre en charge du tourisme et à laquelle ont pris part tous les acteurs concernés.

II. DIAGNOSTIC STRATEGIQUE DU TOURISME AU BENIN

Bien que le Bénin dispose de nombreuses potentialités touristiques, les populations béninoises ont très peu conscience des opportunités qu'elles offrent. Elles participent en effet très peu aux activités du tourisme de loisir et de vision tandis que le tourisme culturel, religieux, etc mobilise et draine du monde. Selon les statistiques de la Direction du Développement du Tourisme (DDT), les arrivées dans les hôtels sont passées de 186 400 en 2007, à 209500 en 2011, soit un taux d'accroissement moyen annuel de 2,96%. Ce faible taux traduit la faible attractivité du Bénin pour les touristes et s'explique entre autres par la dégradation des sites touristiques, la faible qualité des services touristiques, la faible capacité de promotion touristique.

Ce faible niveau de développement du secteur touristique résulte de la mauvaise qualité des infrastructures et équipements touristiques et des infrastructures routières rendant l'accès difficile aux sites, de la faible structuration du produit touristique, de l'insuffisance

de qualification professionnelle du personnel de la chaîne du tourisme et de l'absence de mesures incitatives spécifiques à l'investissement dans l'industrie touristique.

C'est pour mieux comprendre les implications de ces facteurs que le présent diagnostic stratégique du développement du secteur touristique au Bénin est réalisé suivant sept (07) volets : (i) bref aperçu du Bénin; (ii) place du tourisme dans l'économie nationale ; (iii) infrastructures et équipements touristiques ; (iv) gestion du patrimoine touristique ; (v) ressources humaines ; (vi) financement du tourisme ; (vii) cadre institutionnel, législatif et réglementaire. A la suite de cet état des lieux, les problèmes majeurs sont ciblés ainsi que les contraintes, atouts et les enjeux du secteur.

2.1 Bref aperçu du Bénin

2.1.1 Situation géographique

La République du Bénin est un pays de l'Afrique de l'Ouest qui s'étend sur une superficie de 114.763 km². Elle est limitée au Nord par la République du Niger, au Nord-ouest par le Burkina Faso, à l'Est par la République Fédérale du Nigeria, à l'Ouest par la République du Togo et au Sud par l'Océan Atlantique. Elle dispose d'une façade maritime de 125 km sur la côte Atlantique.

Le Bénin est situé dans la zone intertropicale entre l'Équateur et le Tropique du Cancer, plus précisément entre les parallèles 6°30' et 12°30' de latitude nord, d'une part, et le méridien 1° et 3°40' de longitude Est, d'autre part. De par sa situation en latitude, le Bénin appartient au système climatique caractérisé par une alternance de la mousson, vent d'Ouest venant de l'océan (saison des pluies) et de l'harmattan, vent sec venant de Sahara (saison sèche).

Le réseau hydrographique se compose de nombreux cours d'eau qui prennent naissance, pour la plupart, dans le massif de l'Atacora et qui alimentent trois bassins : celui du Niger vers le Nord-Est, celui de la Volta vers le Nord-Ouest et le bassin côtier du Bénin vers le Sud.

L'ensemble du territoire est couvert à environ 65% par une végétation arborée. Le couvert végétal comprend essentiellement deux types de végétation :

- la végétation dégradée du Sud qui s'étend de la côte jusqu'à la latitude de Setto dans le Zou. Elle se compose d'une mosaïque de cultures et de jachères avec par endroits des îlots de forêts et des savanes arborées arbustives.
- la végétation des régions soudanaises au Nord du bassin sédimentaire jusqu'à la latitude de Kandi avec une savane arborée dominée par le néré, le karité, le cacédrat, le baobab et le kapokier. Cette savane est entrecoupée de réserves et de forêts classées.

Le relief du Bénin est peu accidenté. Il comprend quatre formes principales : la plaine côtière, les plateaux, la pénéplaine cristalline sur laquelle on peut observer une série de collines isolées, et enfin la chaîne de l'Atacora au Nord-Ouest du pays.

2.1.2 Situation politique, économique et administrative

Au plan politique et économique, le Bénin a connu plusieurs systèmes politiques depuis son indépendance le 1er août 1960 jusqu'à ce jour. Avec la conférence des forces vives de la nation tenue en février 1990, le Bénin a opéré une profonde réforme politique, administrative et économique caractérisée par la démocratie pluraliste et le libéralisme économique. Depuis le 11 décembre 1990, le Bénin dispose d'une Constitution qui prévoit un régime présidentiel et une assemblée élue au suffrage universel. La Constitution garantit les droits humains et l'Etat de droit.

Le Bénin est membre de plusieurs organisations internationales, notamment l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Union Africaine (UA), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA). En sa qualité de pays membre de l'UEMOA, le Bénin partage la même monnaie, le franc CFA, que les 7 autres Etats membres que sont le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

Sur le plan administratif, le Bénin compte 12 départements, conformément à la loi N°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin. Il s'agit de : l'Alibori, l'Atacora, l'Atlantique, le Borgou, les Collines, le Couffo, la Donga, le Littoral, le Mono, l'Ouémé, le Plateau, et le Zou. Ces départements sont divisés en 77 communes dont trois à statut particulier à savoir Cotonou, Porto-Novo et Parakou. Avec le processus de décentralisation en cours, les compétences en matière de développement à la base et de ressources sont entrain d'être progressivement transférées aux collectivités locales.

2.1.3 Caractéristiques démographiques

Les résultats provisoires du quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH4) de juin 2013, ont révélé que le Bénin compte 9.983.884 habitants résidents, dont 51,2% de sexe féminin.

Au plan socioculturel, deux grands groupes cohabitent au Bénin. Le premier, localisé au Sud et au Centre, comprend les Fon (39,2%), les Adja (15,2%) et les Yoruba (12,3%). Le second, situé au Nord, regroupe les Batombu (9,2%), les Peulhs (7,0%), les Bètamaribè (6,1%), les Yoa-Lokpa (4,0%) et les Dendi (2,5%).

La physionomie culturelle et religieuse du Bénin porte l'empreinte du culte Vodun et d'autres religions traditionnelles. Toutefois, l'histoire plus ou moins récente est marquée

par l'émergence des groupes sociaux, qui en rupture avec ces croyances, ont adopté les religions dites "révélées" telles que le Christianisme et l'Islam. Ainsi, la population se répartit principalement entre les Catholiques (27,2%), les Musulmans (23,8%), les adeptes du Culte Vodoun (17,8%) et les Protestants et autres groupes chrétiens (15,8%), suivis des autres religions traditionnelles (5,9%) et diverses autres religions non traditionnelles (1,9%). La part de la population affiliée à aucune religion s'élève à 6,3%.

2.2 Place du tourisme dans l'économie béninoise

2.2.1 Contribution au PIB et aux recettes publiques

En termes de contribution au PIB, selon les statistiques fournies par le Conseil Mondial des Voyages et du Tourisme (World Travel and Tourism Council [WTTC]) au titre de l'année 2011, la contribution directe¹ du tourisme au PIB s'est élevée à 91,9 milliards de francs CFA, soit 2,6% du PIB. C'est également le secteur d'activité qui contribue le plus à l'intégration de l'économie nationale, puisque 71% de ses consommations intermédiaires sont d'origine locale [Alafia, Bénin 2025].

Le tourisme est l'une des principales sources de recettes liées à l'exportation des services en dehors du coton. Il génère en moyenne 58 milliards F CFA² de recettes publiques par an selon le rapport de l'enquête sur l'offre touristique, menée en 2008 au profit de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin en 2008. Le tourisme est donc un secteur économique dynamique qui peut faire émerger des activités génératrices de revenus.

Malgré ce profil favorable, le potentiel économique et social du tourisme n'est pas encore pleinement exploité. La contribution directe moyenne du tourisme au PIB au plan mondial s'établit à 5,2% et la contribution totale moyenne s'élève à 14,0% du PIB en 2011 selon les données publiées par le Conseil Mondial des Voyages et du Tourisme, soit deux fois plus que le niveau observé au Bénin. Pourtant, le Bénin dispose de nombreux atouts à faire valoir.

2.2.2 Contribution à l'emploi

En termes d'emploi, le secteur du tourisme est l'un des secteurs importants de création d'emplois.

En 2011, le tourisme a généré directement 42.500 emplois, soit 2,2% des effectifs employés et globalement 111.000 emplois (y compris les emplois indirects et induits), soit 5,8% des effectifs employés selon les statistiques fournies par le Conseil Mondial des

¹ La contribution directe mesure les effets primaires du tourisme, notamment l'activité économique générée par les hôtels, les agences de voyage, les compagnies aériennes et les autres services de transport des touristes. Sont également inclus, les services des restaurants et de loisirs directement consommés par les touristes.

² Source : rapport de la Chambre du Commerce et d'Industrie du Bénin en 2008

Voyages et du Tourisme (World Travel and Tourism Council [WTTC]). Ainsi, le tourisme est le 3^{ème} secteur utilisateur de main-d'œuvre après l'agriculture et le commerce.

Dans l'administration du tourisme, l'effectif du personnel avoisine actuellement 204 agents toutes catégories professionnelles et techniques confondues. Avec la prise en compte des emplois indirects et des emplois informels (travailleurs ambulants de restauration), le total des emplois générés par le tourisme atteindrait 70.000 en 2009.

Nonobstant ce niveau d'emplois, la précarité de l'emploi est de plus en plus grandissante dans ce secteur. La plupart des travailleurs subissent des mouvements migratoires d'un établissement à un autre dans l'intervalle d'une année. Cette situation s'explique fondamentalement par le mauvais traitement salarial face à une masse de travail qui dépasse les horaires réglementaires (14 à 15 heures de travail par jour) et par la saisonnalité des activités dans certains établissements. Par ailleurs, les emplois directs ne sont souvent pas déclarés auprès de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale et les agents ne bénéficient donc pas d'une sécurité sociale appropriée.

En termes de revenus distribués aux salariés, la moyenne par agent tourne autour du Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG) dans le secteur privé. Quant à l'administration, la rémunération est basée sur la grille salariale en vigueur dans la fonction publique.

2.3 Infrastructures et équipements touristiques

Bien que le Bénin dispose de certains avantages comparatifs au plan des ressources naturelles par rapport à d'autres pays de l'Afrique de l'ouest (Sénégal, Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Burkina Faso), le taux de fréquentation des touristes paraît faible. Pour ces pays, les arrivées touristiques ont augmenté entre 1998 et 2005 à un taux moyen de 10% par an là où celles du Bénin n'ont été que de 2% en moyenne.

Le Bénin attire essentiellement des visiteurs en majorité des Européens. Toutefois, ce chiffre ne représente que les touristes déclarés par les établissements hôteliers et il y aurait du manque de fiabilité dans les déclarations des flux d'hébergement. La durée moyenne de séjour des touristes est de deux jours. Comparativement à l'ensemble de la zone UEMOA, ces données ont très peu évolué et semblent corroborer l'évolution des aménagements touristiques au Bénin.

2.3.1 Aménagement touristique

D'importants travaux d'aménagement touristique ont été engagés au Bénin à partir de 1998, suite à l'adoption de la Politique Nationale du Tourisme par le Gouvernement. Ce plan d'aménagement issu de l'étude de Politique Nationale du Tourisme a conduit à un découpage en trois (03) espaces à vocation touristique différenciée (zones). Il s'agit de la **Zone Sud** (du Littoral à la latitude de Djidja et de Kétou) ; de la **Zone Centre** (les autres

communes du département du Zou, le département des Collines et les parties sud des Départements du Borgou et de la Donga jusqu'à la latitude de Bassila, à l'Ouest et de Tchaourou, à l'Est) et de la **Zone Nord** (le reste des départements de l'Atacora et de la Donga, du Borgou et de l'Alibori, en englobant, de ce fait, les deux Parcs Nationaux du pays). Ces zones ne recouvrent aucune délimitation territoriale administrative.

L'aménagement touristique comprend l'aménagement de sites touristiques, la création ou la réhabilitation de réceptifs hôteliers (ou infrastructures hôtelières), l'aménagement ou la réfection des voies d'accès et/ou de desserte des sites touristiques ou des réceptifs.

2.3.1.1 Les sites touristiques

Dans le cadre de l'aménagement des sites touristiques, plusieurs projets ont vu le jour dans des Zones d'Intérêt Touristique (ZIT) identifiées dont les principaux sont :

- projet de réalisation du parc urbain de loisirs de Cotonou ;
- projet d'aménagement balnéaire : Projet Route des Pêches ;
- aménagement touristique de la Mare Bori dans la zone cynégétique du Parc National de la Pendjari ;
- aménagement touristique du quartier historique de Ouidah ;
- construction de villages d'accueil touristique à Savalou et à Boukombé ;
- construction d'un village de vacances à Djègbadji Plage ;
- réalisation de voies d'accès aux sites touristiques notamment les embarcadères / débarcadères.

Inscrits aux programmes d'actions du Gouvernement, de 1997 à 2006, la mise en œuvre de ces projets a connu des résultats mitigés. Alors que l'aménagement du site touristique de Tanéka Koko et de ses environs est achevé, celui de la Mare Bori demeure inachevé de même que la construction de villages d'accueil touristique à Savalou et à Boukombé. L'aménagement balnéaire de la route des pêches est toujours resté en état de projet. Quant au projet d'aménagement touristique du quartier historique de Ouidah, sa réalisation est à la phase d'études de faisabilité réalisée en 2005.

Parallèlement, d'autres chantiers ont encore été ouverts, il s'agit de :

- Parc de la Pendjari : les pistes ont été renforcées et seraient praticables toute l'année ;
- l'aménagement de l'embarcadère/débarcadère de Djassin dont les travaux sont en cours.
- la réhabilitation de la station touristique de Calavi dont le chantier est toujours en cours et qu'il conviendrait de coupler avec un projet d'assainissement du village lacustre de Ganvié ;

- la poursuite de l'aménagement touristique des chutes de Kota : quelques bungalows y ont été réalisés ;
- la restauration du site de pèlerinage de la grotte mariale Arigbo de Dassa-Zoumè ;
- les études de l'aménagement touristique du Belvédère de Kpindji à Bopa, de la mare Zèkpon à Avrankou et de l'île aux oiseaux à Karimama sont en cours.

Il existe aussi des projets dont les travaux n'ont pas démarré, malgré leur ancienneté dans le portefeuille. Il s'agit de :

- la construction d'un centre historique, l'aménagement et la restauration des sites touristiques à Savi ;
- la mise en valeur des sites liés au projet route de l'esclave ;
- l'aménagement du site historique de Datawori à Tandarfa (Toucountouna) dans le cadre de la revalorisation culturelle et touristique de la Route de résistance de Kaba dans l'Atacora.

De manière générale, le non-aboutissement ou l'achèvement tardif des projets sont pour la plupart dus :

- à la sous-estimation du coût de réalisation desdits projets et parfois des omissions de certains paramètres importants ;
- à la dotation de crédit inadaptée pour la réalisation des travaux qui entraîne l'actualisation des coûts (alourdissement du coût final du projet) ;
- la régulation budgétaire ;
- au choix de maîtres d'œuvre non qualifiés ;
- à l'absence de planification et de suivi-évaluation.

2.3.1.2 Les réceptifs hôteliers (ou infrastructures hôtelières)

Le Bénin compte en 2010, cinq cent quatre-vingts (580) établissements hôteliers, pour une capacité de près de 7362 chambres et 14 704 lits, avec une forte concentration dans le Sud. La répartition sur l'ensemble du territoire national se présente comme indiquée dans le tableau n°1 qui suit.

Tableau n°1 : Répartition par département des établissements hôteliers au Bénin

Département	Nombre d'établissements	Capacité	
		Chambres	Lits
Atlantique – Littoral	250	3 442	6 884
Borgou – Alibori	65	625	1 230
Atacora – Donga	57	639	1 278
Mono – Couffo	50	788	1 576
Ouémé – Plateau	108	1 058	2 116
Zou – Collines	54	810	1 620
TOTAL	580	7 362	14 704

Source : Fonds National de Développement et de Promotion Touristiques (FNDPT, avril 2010).

La plupart des réceptifs ne répondent pas aux normes internationales ou sont mal situés du fait que ces projets sont réalisés sans une coordination technique de l'Administration du tourisme comme le prévoit la réglementation en vigueur. Ceci influence négativement leur fréquentation et par conséquent leur rentabilité. Le taux d'occupation des réceptifs d'hébergement est anormalement faible et ne connaît pas d'amélioration sensible ces dernières années, avec 12 % en 2005 et sans progrès significatif depuis 1999. Il est donc resté stable, hormis un pic à 17 % en 2001.

Cette situation cause le découragement des opérateurs et conduit parfois à la fermeture de ces établissements et par ricochet à la perte de certains emplois. Du point de vue de leur entretien, certains réceptifs, de par leur ancienneté, nécessitent des travaux de rénovation pour leur remise aux normes.

De manière générale, l'aménagement touristique devraient être pris en compte dans l'aménagement territorial national, la viabilisation et le système d'assainissement mis en place par l'Administration publique centrale.

2.3.1.3 Les infrastructures de soutien

Elles concernent surtout les voies et moyens de transport, les moyens de communication ainsi que les dispositions et mesures prises pour faciliter l'entrée, le déplacement, le séjour et la sécurité des touristes sur le territoire national.

En ce qui concerne les moyens de transport, ces dernières années, les voies de transport routier se sont améliorées, tant dans les villes que sur certains axes, avec le bitumage ou le pavage de certaines d'entre elles. Des projets de bitumage d'autres voies sont initiés et sont en cours de réalisation ou à l'étape de recherche de financement.

A la suite de ces efforts d'aménagement, plusieurs sociétés privées de transport routier, avec des bus climatisés de grande capacité et fonctionnels tous les jours de la semaine sur toutes les grandes destinations intérieures, sont créées et sont opérationnelles.

Quant au transport aérien, il est limité aux courriers internationaux ; le transport aérien intérieur est quasi-inexistant du fait de son coût élevé. Toutefois, plusieurs villes disposent de pistes et peuvent jouir de desserte aérienne.

Il existe une soixantaine d'agences de voyages et de tourisme organisant des circuits touristiques et le transport des touristes. Mais elles sont toutes installées à Cotonou. Elles sont secondées par les bureaux de location de véhicules.

Le transport ferroviaire qui aurait pu être une attraction est depuis des lustres hors service.

Le port en eau profonde de Cotonou permet l'accostage de tout type de bateaux. Mais il est très peu utilisé par les services touristiques. Certes, il accueille les bateaux de croisières transportant plusieurs centaines de touristes. Mais ceux-ci visitent le Bénin et repartent le même jour.

2.4 Gestion du patrimoine touristique

La gestion du patrimoine touristique est tributaire de la gestion des autres domaines du développement : l'agriculture, l'urbanisme, l'assainissement, l'environnement, la réglementation, l'éducation, la formation professionnelle, la culture, les loisirs, etc.

Dans le présent diagnostic l'accent est mis sur les principaux éléments du patrimoine touristique que sont : (i) le patrimoine culturel (matériel et immatériel), (ii) le patrimoine architectural, (iii) le patrimoine religieux, (iv) le patrimoine naturel.

2.4.1 Le patrimoine culturel

En matière de potentiel culturel d'intérêt touristique, le Bénin est compétitif vis-à-vis de ses concurrents pour tout ce qui concerne le patrimoine matériel et immatériel. Il a inscrit le site des palais royaux d'Abomey sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO (1985), et le genre oral Gèlèdè sur la liste représentative du patrimoine immatériel de l'humanité (2001). Toutefois, les autres pays présentent un avantage certain au niveau de l'organisation qu'à celui du potentiel en lui-même par rapport au Bénin.

Le Bénin dispose d'atouts particuliers dans deux autres domaines à savoir :

- **Le Vodun** : si celui-ci s'étend jusqu'au Togo voisin, le berceau du vodun est au Bénin et c'est au Bénin que se trouvent les temples et couvents où se déroulent les principales cérémonies.

- **Les vestiges de la période coloniale et l'histoire de l'esclavage** : Chaque pays de la région conserve des traces de cette période de son histoire, et dans certains cas ces vestiges sont aussi, voire plus intéressants que ceux du Bénin car déjà mis en valeur. Mais avec Ouidah et Porto-Novo, le Bénin a deux villes où la concentration de bâtiments anciens est particulièrement importante et pourrait faire l'objet d'une valorisation sans équivalent dans la région Ouest Africaine.

L'organisation de Ouidah 92 a permis de prendre conscience de l'importance de ce patrimoine lié à l'itinéraire de la traite des esclaves de Savè jusqu'à Ouidah. Cette prise de conscience a permis d'élaborer un plan de conservation et de mise en valeur des sites liés à la traite, déposé auprès de l'UNESCO pour son inscription sur la liste du patrimoine mondial.

2.4.2 Le patrimoine historique et architectural

Le patrimoine architectural est constitué d'une grande diversité d'habitations et comprend le bâti spécifique (ou non) à certains sites nationaux. Il est matérialisé par de vieilles bâtisses d'architecture brésilienne et coloniale dans les villes ayant été le siège de la royauté, de la chefferie, de l'esclavage et de la colonisation (Porto-Novo, Ouidah, Grand-Popo, Abomey, etc.) et par des bâtisses anciennes et nouvelles d'architecture traditionnelle dont les plus remarquables sont les habitations lacustres et les tatas Somba.

Ce patrimoine est en pleine régression du fait des difficultés de conservation et de restauration des habitations traditionnelles dont le plus célèbre est l'habitation à étage de l'Atacora appelé communément Tata bètamaribè (koutamakou) et de la dégradation des bâtiments coloniaux. Depuis des décennies, le Bénin n'a pas pu faire enregistrer les Tata Somba au rang du patrimoine de l'UNESCO malgré de multiples études. Certains sites où des aménagements ont été réalisés sont à l'abandon depuis des années alors que d'autres sont sujets à des litiges domaniaux entre les communautés.

2.4.3 Le patrimoine religieux

Le patrimoine religieux est constitué de sites spécifiques à chaque confession religieuse... Les cultes vodun, les événementiels liés aux pratiques chrétiennes tels que les divers pèlerinages³, les fêtes traditionnelles telles que la Gaani, la fête de l'igname, etc. Hormis la fête de l'igname qui a lieu tous les 15 août de chaque année, l'organisation de ces événements souffre de l'absence de calendriers fixes (variabilité de la date de leur tenue) et ne facilite pas une promotion conséquente de ces événements en vue de la fréquentation touristique des sites religieux.

³ Il convient de nuancer et de reconnaître que les pèlerinages religieux chrétiens sont à dates connues : pour les Christianistes Célestes, c'est le 24 décembre ; pour les Catholiques, c'est le premier dimanche après le 15 août.

2.4.4 Le patrimoine naturel

Le patrimoine naturel est essentiellement constitué des réserves de biosphères (forêts classées et/ou sacrées, sites RAMSAR, les parcs, les plans d'eau, etc.), du relief (la chaîne de l'Atacora, les collines de Dassa, etc.) et toute la biodiversité qu'elles renferment.

La non-détermination et l'absence de protection spécifique des sites d'intérêt touristique sur le territoire national ont conduit à une occupation anarchique des sites touristiques par les populations, soit pour des activités économiques agraires, soit pour une installation humaine définitive. Le patrimoine naturel est constamment soumis à une détérioration sous l'effet des pratiques agricoles impropres, de l'occupation anarchique, voire illégale, et de la pression démographique sur les terres.

D'un autre côté, à Ganvié, l'accroissement des maisons en matériaux définitifs grâce à un système de remblai des bas-fonds, conduit à la destruction de la beauté paysagère du site et à long terme au comblement des voies navigables.

Autour du complexe Ahémé, on observe l'installation anarchique de plusieurs établissements privés de tous les secteurs : aquaculture, industrie de conditionnement des produits lagunaires, des activités touristiques. Cet état de chose s'explique par l'absence de schémas directeurs d'aménagement qui auraient pu identifier et allouer à chaque site, compte tenu de ses caractéristiques, un segment spécifique pour chacune des autres activités économiques.

Dans les réserves de biosphère (les forêts classées et/ou sacrées et les parcs), le système de cogestion avec les communautés locales a, semble-t-il, réduit le braconnage. Toutefois pour renforcer cette situation, les PTF, au niveau de chaque aire protégée (la GTZ autour de la Pendjari, la RC au niveau du W), ont initié des actions de tourisme communautaire chez l'habitant, avec divers segments de loisirs afin de rentabiliser économiquement la préservation de ces aires (Tanongou, Mamassy-Peul, Alfakoara, Banikoara, etc.). La protection de l'environnement est donc un impératif catégorique pour la durabilité de l'activité touristique.

De manière générale, il convient de déplorer (i) la dispersion des efforts d'aménagement au lieu de les concentrer sur des sites prioritaires, après de réelles études de faisabilité validées, (ii) la dégradation des sites et lieux touristiques, (iii) la dégradation du niveau qualitatif des hébergements touristiques et (iv) les problèmes de viabilisation et d'assainissement des sites promus.

2.4.5 L'artisanat

Artisanat d'art et artisanat utilitaire sont étroitement imbriqués au Bénin. Les potiers, les tisserands, les sculpteurs, les forgerons, les travailleurs du cuir, etc. exercent leurs métiers tout autant pour les besoins courants de la population que pour faire des objets d'art à

proposer aux amateurs. Les artisans sont présents dans toutes les régions du pays. Certains endroits ont acquis une certaine spécialisation. On peut citer par exemple :

- Vannerie : Tout le littoral de Cotonou à Ouidah (paniers, nasses), régions d'Allada et Abomey-Calavi, et Ouidah ;
- Tissage/broderie Abomey (quartier Gbécon Houégbo), Djougou, Parakou ;
- Bronze/métal Abomey, Covè, Cana, Djougou ;
- Bijouterie/orfèvrerie Abomey, Djougou ;
- Poterie Abomey (quartier Légo) et villages voisins, Gbétomé près d'Aplahoué, Sè (coopérative de potières) et villages voisins, Malanhoui, (près de Porto-Novo), Tourou et Ganou (près de Parakou), Tanougou ;
- Bois Gbanamé (près de Covè), Athiémé, Avrankou et Dagoué, Kétou, Manougou et Tora (près de Tanguiéta).

2.5 Ressources humaines

2.5.1 Agents professionnels

Les prestations touristiques au Bénin présentent globalement une qualité insuffisante. Cette insuffisance de qualité dans les prestations touristiques est largement imputable au manque de sensibilité et d'expérience professionnelle des agents intervenant dans la fourniture de ces prestations, qu'il s'agisse des dirigeants et des employés des établissements touristiques, des autres agents ou de la population en contact avec les touristes. La compétence des prestataires de services touristiques détermine en grande partie la qualité du réceptif et donc celle du produit touristique tel qu'il est joui ou consommé par les touristes.

Selon les indicateurs « éducation-formation » et « main d'œuvre qualifiée », le niveau de formation des personnels est relativement faible. Une répartition par niveau de qualification professionnelle indique que 75% des employés ont le niveau primaire ; le personnel ayant reçu une formation professionnelle (CAP/BEPC/BTS) ne dépasse pas 7% et le reste (18%) est sans qualification aucune.

Le personnel des établissements est composé pour la plupart des agents formés en restauration. Les autres domaines de compétence étant relégués au second plan. La faiblesse de la qualification professionnelle des agents résulte de deux facteurs à savoir :

- l'insuffisance de la capacité d'offre de formation doublée d'un manque « criard » d'enseignants confirmés, de manuels et matériels didactiques. Par ailleurs, le Bénin ne dispose actuellement pas d'un centre de formation de type intégré « Hôtel-Ecole ».
- le coût élevé des formations spécifiques et spécialisées qui ne sont pas à la portée de la couche sociale qui s'investit dans les métiers du tourisme, même si dans le Sud Bénin (entre Cotonou et Porto-Novo), une vingtaine d'établissements privés⁴ offrent une formation dans certains métiers en rapport avec la promotion du tourisme : restauration (13), hôtellerie (02), tourisme (05) ;
- l'insuffisance de synergie dans la formation entre culture et tourisme.

Par ailleurs, les populations en contact avec les touristes ne sont pas sensibilisées ou éduquées par les professionnels du tourisme pour adopter les comportements favorables au développement du secteur touristique ; ce qui contribue aussi aux insuffisances de la promotion touristique au Bénin.

2.5.2 Personnel de l'Administration du tourisme

Du côté de l'administration, les qualifications des agents ne correspondent pas souvent aux nouvelles fonctions attendues de ladite administration. Actuellement, le personnel administratif ne dispose pas de spécialistes en animation et marketing touristiques, en élaboration et gestion de projet, en gestion de bases de données touristiques et hôtelières, en droit, en comptabilité hôtelière. Les besoins de recrutement ne sont pas souvent satisfaits en raison des contraintes budgétaires.

2.5.3 Approche genre

La catégorisation des professionnels du secteur du tourisme montre que les femmes représentent en moyenne 75% de l'effectif du secteur ; elles occupent une place importante dans les activités artisanales informelles en rapport avec le tourisme⁵. Cependant, elles sont moins représentées dans les instances de décisions aussi bien de l'administration publique que du privé. Si leur plus grand nombre ne constitue pas un critère d'efficacité (qualité) des prestations, il laisse comprendre la grande nécessité de la formation des ressources humaines.

⁴ In *Rapport de septembre 2007 du groupe thématique Formation*

⁵ In *Politique Nationale de Développement de l'Artisanat*

2.6 Financement des activités touristiques au Bénin

Au lendemain de l'indépendance, le financement de l'Etat portait sur les investissements à savoir : la construction et la réhabilitation des réceptifs hôteliers, l'aménagement des sites, le renforcement des capacités du secteur privé. Mais depuis 1989, le Gouvernement du Bénin s'est désengagé des activités hôtellerie et d'agence de voyage pour orienter ses interventions dans (i) le fonctionnement des structures administratives et l'aménagement des sites touristiques à travers des dotations budgétaires inscrites aux Programmes des Investissements Publics ; (ii) la promotion du tourisme et le renforcement des capacités des professionnels du tourisme.

2.6.1 Financement de l'Etat

De 2006 à 2011, pour une mobilisation financière de 7.287 millions FCFA de Programmes des Investissements Publics⁶, 29,73% seulement ont été engagés. Cette faiblesse du taux de réalisation a perturbé la mise en place effective des infrastructures de soutien et l'aménagement des sites touristiques au Bénin.

De nouveaux projets sont apparus alors même que ceux prévus par la politique n'ont pas été conduits à leur terme ou n'ont même pas connu un début de mise en œuvre. Il s'en est suivi une dispersion des énergies et de ressources dans un contexte marqué par le manque de vision et d'objectifs clairs et précis.

Quant à la mobilisation de ressources au profit de la promotion de la destination Bénin, le budget n'a guère évolué et est resté constamment à 55 millions FCFA non compris la contribution du Fonds National de Développement et de Promotion Touristiques (FNDPT). Ce budget apparaît insuffisant au regard des actions de promotion au plan national et international, indépendamment de la partie financée par le FNDPT.

S'agissant du renforcement des capacités des professionnels du tourisme, les prévisions du financement de la formation aux métiers du tourisme sur 10 ans, sont de 1 700 millions F CFA, soit 170 millions F CFA par an. Les taxes sur les nuitées qui devraient permettre de financer en partie la formation professionnelle, sont faiblement recouvrées.

Le faible financement du tourisme par le secteur public est une conséquence de l'utilisation non rationnelle des ressources allouées au secteur, de l'incapacité à mieux identifier et prioriser les besoins du secteur, la faible maîtrise des procédures nationales et des PTF en matière de passation de marché ainsi que l'instabilité institutionnelle du Ministre en charge du Tourisme et des Coordonnateurs des projets et programmes de développement et de promotion du tourisme.

⁶ Source SIGFiP (DGB/MEF)

2.6.2 Appui des Partenaires Techniques et Financiers

De nombreux organismes sont disposés à participer aux financements de projets privés : l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), la Banque Africaine de Développement (BAD), la Banque Ouest-Africaine de Développement (BOAD), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Agence Française pour le Développement (AFD) ex Caisse Française de Développement (CFD), la Banque Mondiale (BIRD), la Banque Islamique de Développement (BID), l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'Union Européenne (UE), le Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique (FAGACE), la Coopération Allemande, la Coopération Suisse, la Coopération Néerlandaise, la Coopération Belge, la Coopération Danoise (IFU).

Cette opportunité des PTF n'est pas toujours exploitée par les opérateurs privés pour le développement du secteur.

Le faible apport des PTF dans le financement du secteur touristique témoigne de la faible capacité du privé à mobiliser les ressources financières pour le développement et la promotion du tourisme.

2.6.3 Financement du tourisme par les acteurs du Secteur privé

La contribution du secteur privé au financement du développement du tourisme a été pendant longtemps consacrée aux rénovations des hôtels. Au cours de ces dernières années, un effort sensible est observé dans la construction des infrastructures hôtelières et touristiques, dont le nombre est passé de 10 en 1987 à 891 en 2012. Cette contribution financière provient aussi bien du financement par les Banques et les Institutions de Micro-finance que de l'autofinancement.

Le montant global de tous les types de concours des banques au cours de la période 2003 à 2007 s'élève à 7,652 milliards FCFA. Ce financement provient en majorité de la Bank Of Africa (3,64 milliards FCFA) suivi de l'ECOBANK (1,68 milliards FCFA) et de la Société Générale des Banques (1,2 milliards de FCFA).

Parallèlement, les opérateurs touristiques béninois préfèrent majoritairement réaliser leur investissement par l'autofinancement. Cette préférence à l'autofinancement résulte de l'incapacité des acteurs à monter un dossier bancable, de l'insuffisance de mesures incitatives au profit des opérateurs privés pour le financement et la promotion du tourisme et de l'insuffisance des actions d'encadrement des promoteurs privés.

L'économie béninoise exploite très faiblement toutes les potentialités du tourisme du fait de la faible valorisation des produits touristiques disponibles et d'une promotion insuffisante.

2.7 Cadre institutionnel

Le cadre institutionnel de mise en œuvre de la politique nationale du tourisme est le Ministère en charge du Tourisme. Il est habituellement appelé « Administration Nationale du Tourisme ». Il comprend les structures exerçant les fonctions administratives et de management (Cabinet du Ministre avec les Conseillers, Secrétariat Général, Direction des Ressources Financières et Matérielles, Direction de la Programmation et de la Prospective) et des structures d'appui technique et d'encadrement.

L'appui technique et l'encadrement sont exercés par :

- la Direction du Développement et de la Promotion Touristiques ;
- la Direction des Professions et Etablissements Touristiques (DPET) ;
- le Fonds National de Développement et de Promotion Touristiques (FNDPT) ;
- l'Agence Béninoise pour la Réconciliation et le Développement ;
- l'Agence Nationale de Développement et de Promotion Touristiques ;
- les Directions Départementales de l'Artisanat et du Tourisme (DDAT).

Le cadre institutionnel du tourisme dans son état actuel, a connu à partir de l'année 2005 certaines réformes qui ont conduit à la création des directions techniques indispensables pour la promotion et le développement du tourisme béninois. L'interruption de la mise en œuvre des réformes dénote des dysfonctionnements qui s'observent dans le secteur et traduit l'absence apparente d'instance leader pour conduire efficacement le développement du tourisme.

De façon globale, depuis le début des années 2000, les résultats réalisés par l'administration du tourisme sont très faibles par rapport aux principales missions qui lui sont assignées. En effet, certaines structures n'ont pas pu fonctionner depuis leur création. C'est le cas du Conseil National du Tourisme qui n'est devenu fonctionnelle qu'en 2013. D'autres structures telles que le FNDPT connaissent des conflits d'attributions avec des directions techniques.

L'un des handicaps à la promotion et au développement du tourisme au Bénin est l'absence totale d'un cadre de concertation sectoriel dans lequel tous les acteurs du secteur, à savoir l'Etat (central et collectivités locales), les opérateurs touristiques et les Partenaires Techniques et Financiers pourraient se retrouver pour réfléchir, organiser et décider des actions d'impulsion du tourisme (en dehors du Conseil National de Tourisme qui n'est pas opérationnel), en marge du Cadre de Concertation national Secteur Public-Secteur Privé.

Il convient de souligner qu'en dehors des structures de l'Administration Nationale du Tourisme, d'autres acteurs interviennent dans le secteur, notamment les communes, les ONG et certains ministères tels que le Ministère en charge des ressources naturelles, des Affaires Etrangères, du Commerce, de la Culture. Toutefois ces interventions ne sont pas toujours en adéquation avec la politique de l'Etat en matière de tourisme.

2.8 Cadre législatif et réglementaire

Le cadre législatif et réglementaire n'a pas évolué et les différents textes qui régissent les divers domaines du tourisme sont, pour l'essentiel, inadaptés aux réalités actuelles. Dans le domaine de la réglementation hôtelière, le décret n°96-345 du 23 août 1996 réglementant les établissements de tourisme n'est plus adapté. Au plan réglementaire, et en ce qui concerne la restauration, le décret n°87-76 du 7 avril 1987 portant modalités d'installation et d'exploitation des établissements de restauration n'est plus adapté au contexte actuel. Ce décret ne fait pas la distinction entre la délivrance et le contrôle des licences de débits de boissons, qui relèvent de la sécurité publique, donc du Ministère de l'Intérieur et l'exploitation commerciale d'un restaurant qui est du ressort de l'Administration du Tourisme. Dans le domaine des agences de voyage, le seul texte en vigueur est le décret n°85-500 du 29 novembre 1985 réglementant les agences et bureaux de voyages et qui nécessite d'être actualisé pour tenir compte des évolutions récentes du sous-secteur. Dans le domaine du guidage, il n'existe aucun texte qui réglemente la profession.

Dans le domaine des formalités aux frontières, l'initiative pour la mise en place d'un système de délivrance des visas à l'entrée aux frontières n'a pas eu de suite. Toutefois au plan régional, des efforts ont été fournis dans le cadre de la libre circulation des personnes. Ces efforts sont marqués par plusieurs initiatives tant au niveau de l'UEMOA, de la CEDEAO que de la zone Entente. Dans l'espace UEMOA, l'adoption de l'acte additionnel N°1/2009/CCEG/UEMOA du 17 mars 2009 instituant la politique commune de l'UEMOA dans le domaine de la circulation et du séjour des personnes non ressortissantes de l'Union a été concrétisée par l'instauration du visa unique permettant au visiteur d'un pays d'accéder aux autres pays de l'UEMOA. Malheureusement l'application effective de cette mesure rencontre des difficultés. Il convient de noter également les initiatives relatives à l'instauration du visa CEDEAO et du Visa Entente.

D'une façon générale, la faiblesse du cadre législatif et réglementaire national est imputable, d'une part, à une absence de volonté politique, à l'inefficacité de la coordination et du suivi, et d'autre part, aux dysfonctionnements administratifs liés aux conflits institutionnels et organisationnels.

En conclusion, il ressort du diagnostic établi des éléments caractéristiques qui peuvent se regrouper en forces, faiblesses, opportunités et menaces pour le développement du tourisme au Bénin.

	Forces	Faiblesses	Opportunités	Menaces
Cadre institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un Ministère chargé du Tourisme • Existence de directions techniques, des structures d'appui et d'encadrement 	<ul style="list-style-type: none"> • Instabilité institutionnelle des structures en charge du secteur • Conflit d'attribution entre certaines directions techniques • Mauvaise organisation et mauvaise gestion du secteur touristique • Absence de manuels de procédures spécifiques à la gestion du secteur • Absence d'un cadre de concertation • Insuffisance de synergie intersectorielle 	<ul style="list-style-type: none"> • Assistance internationale (Appui de l'OMT et du PNUD) • Expériences des autres pays 	
Cadre législatif et réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> • Existence de textes d'organisation des activités du secteur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Non-conformité des textes avec les réalités actuelles • Absence de textes spécifiques régissant certains métiers touristiques • Inadéquation des textes régissant les taxes de nuitée par rapport aux standing des établissements (catégorie) 	<ul style="list-style-type: none"> • Le tourisme reconnu comme 2^{ème} source de devise et défini comme pôle prioritaire de développement (OSD4) • Existence de lois sur la décentralisation 	
Promotion du tourisme intérieur et international	<ul style="list-style-type: none"> • Richesse du patrimoine culturel, matériel, immatériel et naturel • Position géographique favorable du Bénin • Existence de nombreux sites 	<ul style="list-style-type: none"> • absence d'un répertoire exhaustif des sites touristiques • insuffisante valorisation des sites • non mise en application des documents de politique • faible qualification des structures de 	<ul style="list-style-type: none"> • Climat politique favorable • Population majoritairement jeune • Mise en œuvre de la décentralisation • Disponibilité des Tours 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence des loisirs offerts par les médias audiovisuels • Insuffisante desserte aérienne

	Forces	Faiblesses	Opportunités	Menaces
	touristiques <ul style="list-style-type: none"> • Engagement du secteur privé • Niveau moyen des infrastructures touristiques et de soutien • Existence d'un site web pour la promotion du tourisme 	formation <ul style="list-style-type: none"> • insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières • inadéquation du cadre institutionnel et réglementaire • absence de culture du tourisme • absence d'un système d'informations fournissant des statistiques fiables • mauvaise qualité des supports de promotion touristiques 	Operators <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité des PTF • Existence de fonds de garantie au niveau régional • Image positive du Bénin à l'extérieur 	et faiblesse du transport intérieur au Bénin
Financement du tourisme par le secteur public	<ul style="list-style-type: none"> • L'existence de sites touristiques • Définition des projets • Engagement du secteur privé • Existence d'un Fonds National de Développement du Tourisme • L'existence d'un cadre institutionnel technique et professionnel • La disponibilité des acteurs à investir dans le secteur sur ressources propres 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'une démarche méthodologique de mobilisation du financement extérieur • Non appropriation des procédures des PTF • Insuffisance et non application des mesures incitatives à l'investissement • Incapacité des acteurs à monter un dossier bancable • Faible partenariat public et privé • Inexistence/insuffisance de produits financiers spécifiques au secteur touristique 	<ul style="list-style-type: none"> • Financement des PTF pour développer des sites touristiques • La disponibilité des banques à financer le secteur du tourisme • Appui technique des PTF pour élaborer les politiques et stratégies propres à développer le tourisme au Bénin 	<ul style="list-style-type: none"> • Dégradation de l'environnement

	Forces	Faiblesses	Opportunités	Menaces
		<ul style="list-style-type: none"> • Absence de culture de recours aux prêts bancaires 		
Emploi	<ul style="list-style-type: none"> • Accroissement des établissements touristiques • main d'œuvre bon marché 	<ul style="list-style-type: none"> • Précarité de l'emploi • Concentration des emplois dans la région du sud • Absence de motivation des employés 		<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence de la main d'œuvre en provenance des pays voisins (Ghana, Togo, Burkina Faso)
Ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité des ressources humaines 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible qualification professionnelle des agents • Absence de centre de formation approprié et moderne • Inexistence d'un plan de formation spécifique au secteur • Non respect de la législation du travail • Forte mobilité des professionnels du secteur 	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un fonds national d'appui à la formation professionnelle et au renforcement des capacités ; • Existence de bourses de formation offertes par les partenaires ; • Existence des stages de requalification à l'étranger 	

2.9 Défis et enjeux

De l'analyse diagnostique, il apparaît que les défis majeurs à relever sont : (i) l'aménagement des sites touristiques, (ii) l'amélioration du cadre institutionnel, législatif et réglementaire, (iii) l'amélioration de la qualité du produit touristique, (iv) le financement du secteur.

III. FONDEMENTS, VISION, OBJECTIFS ET STRATEGIES

Le diagnostic retracé dans la première partie a permis de dégager un certain nombre de forces et faiblesses ainsi qu'opportunités et de menaces relevées dans le cadre du développement de la promotion touristique au Bénin. Il s'en déduit normalement une chaîne de défis à relever par la politique avant que ne soit possible la réussite de sa mise en œuvre qui aboutirait à un véritable développement du tourisme afin que la contribution de ce secteur à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté soit plus significative.

La Politique Nationale du Tourisme est élaborée autour des volets suivants : (i) fondements de la PNT, (ii) vision, (iii) objectifs globaux, (iv) objectifs spécifiques, (v) axes stratégiques, et (vi) conditions de mise en œuvre et de réussite de celle-ci.

3.1 Fondements

Le socle de la Politique Nationale du Tourisme est l'ensemble prédéfini de politiques générales au niveau national ainsi que les stratégies internationales adoptées par le Bénin du fait de son appartenance aux organisations régionales et internationales. La cohérence de la Politique Nationale du Tourisme avec cet ensemble est un atout préalable pour la mise en place des réformes, projets et programmes qui pourront intégrer, sans obstacles humains et environnementaux, la dynamique de développement en cours.

Les fondements retenus sont de trois (03) niveaux : national, régional et international.

3.1.1 Cohérence avec les Orientations Stratégiques de Développement (OSD)

Les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) constituent par excellence la plateforme des stratégies opérationnelles définies pour le moyen terme. Aux termes de la définition des Orientations Stratégiques du Bénin, il a été retenu que le tourisme constitue une source potentielle d'accélération de la croissance économique avec des effets d'entraînement sur les pôles BTP, l'agro-industrie et l'artisanat. Dans le cadre de la promotion du tourisme, l'Orientations Stratégique de Développement N°3 intitulé « Promouvoir le renouveau économique » met l'accent entre autres sur :

- l'incitation à la rénovation de l'ensemble de l'hôtellerie nationale ;
- l'aménagement des voies d'accès aux principaux hôtels actuellement existants et l'assainissement de leur environnement ;
- la création de zones d'aménagement touristique dans les localités disposant d'importantes potentialités naturelles et socioculturelles ;
- la promotion et le développement du tourisme intérieur, facteur de brassage entre les peuples, de tolérance et de paix ;

- la promotion de la « destination Bénin » sur les principaux marchés émetteurs de touristes en vue de renforcer la notoriété et de soigner l'image de marque du pays ;
- la création d'événements culturels forts.

3.1.2 Prise en compte des initiatives régionales et internationales

Pour mettre en cohérence et impulser les différentes initiatives nationales en matière de tourisme, l'UEMOA a élaboré une Politique Commune du Tourisme, fondée sur la vision globale du secteur dans l'Union. La transversalité des problématiques dans les Etats et leurs caractères intégrés dans l'espace ont conduit à la mise en place de ce cadre communautaire dont la finalité est de relancer le tourisme à partir de tous les pays membres avec un effet d'entraînement mieux coordonné. Ce cadre communautaire reste pour les pays de l'espace, une opportunité d'attraction des investissements mobilisés à partir de l'UEMOA. La conformité des stratégies pays avec ce cadre communautaires reste à cet effet, un atout en matière de financement.

La PNT tient compte de la Politique Commune du Tourisme de l'UEMOA dont l'architecture s'articule autour de quatre (4) axes : (i) développer une offre touristique compétitive, (ii) créer un marché régional du tourisme et renforcer l'accessibilité aux sites, (iii) financer la promotion et l'investissement touristiques, (iv) soutenir le renforcement des capacités des acteurs du tourisme et de l'hôtellerie : trait d'union entre l'offre touristique et les touristes, les ressources humaines jouent un rôle capital dans le développement du secteur, surtout dans le contexte actuel marqué par une concurrence accrue dans le tourisme et des clients de plus en plus exigeants.

La PNT intègre, par ailleurs, l'initiative de partenariat public-privé pour atteindre les OMD et réduire la pauvreté par le biais du tourisme durable en Afrique, adoptée par l'ensemble des Ministres du Tourisme des Pays d'Afrique membres de l'OMT. Cette initiative a notamment été présentée par le Bénin à la 47^{ème} session de la Commission de l'OMT pour l'Afrique en mai 2008, à Abuja, au Nigeria.

En fondant la Politique Nationale du Tourisme sur l'Initiative de l'OMT, le Bénin pourrait se mettre en position favorable pour saisir des opportunités de développement touristique à l'échelle mondiale.

3.2 Vision de la Politique Nationale du Tourisme

En adoptant en septembre 2000, les résultats des Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme (NLTPS), le pays a opté pour un scénario volontariste de développement dont l'aboutissement est la vision selon laquelle ***« Le Bénin est, en 2025, un pays-phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social ».***

Cette vision sert de cadre de référence pour tous les secteurs qui s'en inspirent dans le cadre de l'élaboration de leurs politiques sectorielles pour arrêter la vision spécifique de la politique concernée. A cet effet, pour la Politique Nationale du Tourisme la Vision retenue est la suivante : « ***Faire du Bénin une destination de référence en Afrique de l'ouest dans le respect de la préservation du patrimoine culturel et naturel.*** ».

Cette vision fournit la trame des orientations et les objectifs sous-jacents que les pouvoirs publics entendent donner au secteur du tourisme pour garantir son développement à l'horizon 2025.

Ainsi, le tourisme doit désormais constituer pour le Bénin, un moyen de promotion de la croissance, de lutte contre la pauvreté et de rayonnement culturel.

3.3 Objectifs

La Politique Nationale du Tourisme 2013-2025 vise pour objectif global de « **doubler d'ici à 2025 le Produit Intérieur Brut du tourisme au Bénin** ».

De façon spécifique, La PNT poursuit trois objectifs à savoir :

- i.** Accroître et améliorer l'offre touristique
- ii.** Promouvoir le tourisme
- iii.** Renforcer les capacités managériales du secteur du tourisme.

3.4 Définition des stratégies

Dans la perspective de réaliser les objectifs arrêtés, la Politique Nationale du Tourisme 2013-2025 a ciblé huit (08) stratégies, chacune orientée vers l'atteinte d'un objectif spécifique.

3.4.1 Objectif spécifique N°1 : Accroître et améliorer l'offre touristique

Les infrastructures et les ressources humaines jouent un rôle stratégique dans le processus de développement du tourisme. L'offre de services touristiques sera renforcée à travers la mise en œuvre des stratégies ci-après : le développement des infrastructures touristiques, le développement des infrastructures de soutien au tourisme et l'amélioration de la qualité des ressources humaines du secteur touristique.

3.4.1.1 Stratégie 1 : Développement des infrastructures touristiques et de soutien au tourisme suivant les standards internationaux

Malgré les multiples potentialités touristiques dont dispose le Bénin, il demeure que de nombreuses localités sont pénalisées par l'absence des principales infrastructures de base

et de services publics, ce qui ne leur permet pas de soutenir la concurrence. L'essentiel de l'infrastructure hôtelière est installé dans les principales villes ; ce qui ne facilite pas le séjour des touristes dans bon nombre de localités.. De plus, le tourisme d'affaires se limite uniquement aux villes, voire aux principales villes.

Pour garantir la qualité du service touristique, le Bénin doit disposer d'infrastructures touristiques qualifiées respectant les standards internationaux dans tous les compartiments de l'offre touristique. De même, les infrastructures de transports, de l'énergie et des télécommunications constituent par excellence des facteurs essentiels pour appuyer le développement du tourisme. C'est pourquoi le Ministère en charge du Tourisme doit développer une initiative intersectorielle en mobilisant les collectivités territoriales et les ministères chargés des infrastructures (travaux publics et aménagement du territoire) afin d'établir une synergie et une complémentarité dans les stratégies de développement des infrastructures.

L'Etat orientera ses efforts dans les années à venir sur les actions suivantes :

- l'identification, la viabilisation et la sécurisation des ZIT et des ZAT sur le territoire national ;
- l'aménagement des sites touristiques et leurs voies d'accès ;
- le renforcement des équipements urbains et des services municipaux dans les destinations touristiques (parkings, arrêts d'autobus, bancs publics, marchés d'artisanat, accès aux plages, quais, plates-formes panoramiques...);
- le renforcement des infrastructures de transport (ferroviaires, aéroportuaires, maritimes, fluvio-lagunaires), de télécommunications, d'assainissement et autres nécessaires à l'essor du tourisme.

3.4.1.2 Stratégie 2 : Renforcement des capacités des ressources humaines et amélioration de la qualité des services touristiques

Il est bien établi que la qualité est un déterminant essentiel de la capacité d'un pays ou d'une entreprise à maintenir ou accroître sa part de marché. Cela est particulièrement vrai dans le domaine touristique qui est hautement concurrentiel. Pour garantir cette qualité, le pays doit disposer d'une main-d'œuvre qualifiée en s'appropriant toutes les avancées technologiques. Au-delà, la qualité est également fonction de l'attitude des personnes qui traitent directement avec les visiteurs et, de manière générale, de l'accueil des collectivités hôtes. Sur cette base, les actions à mettre en œuvre devraient s'articuler autour de l'amélioration des ressources humaines et de la qualité du service dans le secteur touristique.

Le tourisme a la particularité de demeurer un secteur qui dépend en grande partie de l'action humaine directe. En effet, outre l'attrait des sites et des autres services, l'homme

reste au cœur de l'organisation du séjour du touriste, notamment en ce qui concerne son accueil et son guidage.

L'analyse de la situation montre l'inadéquation de la production des ressources humaines avec les besoins qualitatifs et quantitatifs du secteur. D'importants problèmes en ressources humaines affectent négativement les offres de services. Au nombre de ces problèmes figurent : (i) le faible professionnalisme des entrepreneurs et de l'Administration, (ii) l'absence de qualification des employés du secteur qui se traduit par la faible qualité du service (surtout dans l'hôtellerie), (iii) la très faible capacité organisationnelle, (iv) l'insuffisance de la concertation et de la coordination des actions entre le secteur public et le secteur privé, et (v) le faible niveau d'instruction des artisans.

Le manque et le déficit de personnel qualifié dans le secteur constitue un obstacle à la croissance future du tourisme. Ce risque est particulièrement préoccupant en termes de capacité à exploiter des marchés à forte rentabilité et des créneaux qui exigent des compétences de haut niveau. Un déficit de compétences managériales et commerciales pourrait frapper les petites et moyennes entreprises, et d'autres déficits de compétences pourraient apparaître dans les domaines de la culture et des langues et des technologies de l'information. L'amélioration de la qualité des ressources humaines du secteur sera faite à travers la mise en œuvre des actions ci-après :

- le renforcement continu des compétences et des capacités des acteurs de la chaîne de services touristiques en adéquation avec les besoins des marchés ;
- la réforme de l'Administration Nationale du Tourisme ;
- le renforcement du savoir, du savoir-faire et du savoir-être des artisans ; le renforcement du système éducatif de type dual aux métiers touristiques ;
- la promotion de la concertation entre les centres de formation privés, les professionnels du secteur et l'Administration Nationale du Tourisme, en vue d'asseoir l'adéquation entre les formations dispensées aux apprenants et les besoins des professionnels des métiers du tourisme ;
- la création d'hôtels-écoles pour la formation aux métiers du tourisme et de l'hôtellerie ;
- la promotion des concepts, valeurs et attitudes qui participent d'une culture du tourisme.

En ce qui concerne *l'amélioration de la qualité du service*, l'approche retenue est de mesurer et de certifier la qualité des services par des organismes dûment habilités et reconnus, de manière à permettre aux consommateurs de disposer de toutes les informations sur ce sujet. Dans cette optique, le label « H » qui est déjà reconnu au Bénin comme symbole de normes élevées d'hygiène dans la gestion de la nourriture et de l'eau potable sera renforcé. Le système d'attribution de ce label aux entreprises sera modernisé et étendu. Par ailleurs, la possibilité d'établir des systèmes analogues pour d'autres aspects de l'activité touristique

sera explorée, en particulier les normes ISO 9000. Pour accompagner les entreprises, le Gouvernement apportera son appui à :

- l'établissement d'un inventaire national des entreprises de formation, des organismes de certification et des consultants en gestion des différents aspects des services touristiques selon des normes strictes de qualité ;
- la formation des différents acteurs de la chaîne touristique aux normes internationales ;
- l'extension du programme H, en collaboration avec le ministère de la santé, afin qu'il englobe un plus grand nombre d'entreprises ;
- l'instauration de systèmes de certification hôtelière reconnus sur le plan international ;
- l'instauration de système de certification du tourisme équitable.

3.4.2 Objectif spécifique N°2 : Promouvoir le tourisme

3.4.2.1 Stratégie 3 : Développement du tourisme intérieur

Le tourisme intérieur mérite une attention particulière pour plusieurs raisons. Il traduit à maints égards la qualité des services touristiques. En effet, un accroissement du tourisme intérieur dans un contexte entièrement libéralisé est symptomatique de la qualité des services offerts. Il serait difficile d'attirer des touristes étrangers dans un environnement qui lui-même n'attire pas beaucoup de touristes nationaux. Le tourisme intérieur est également important pour amortir les chocs extérieurs. En cas de chocs, si le tourisme intérieur est bien développé, les nationaux continueront de visiter les sites touristiques, ce qui n'est pas garanti, a priori pour les touristes étrangers. Le tourisme intérieur renforce la cohésion sociale et les liens intercommunautaires dans le cadre de la décentralisation conformément à la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin. Il permet de promouvoir l'interculturalité et renforce l'engagement des citoyens dans la préservation des sites touristiques. Par ailleurs, le tourisme intérieur est un puissant moyen pour développer la « culture touristique », car si la population locale est consommatrice des services touristiques locaux, elle adoptera plus facilement les comportements et attitudes favorables à l'expansion du tourisme. Enfin, le tourisme intérieur est susceptible de favoriser le développement des PME.

Pour ces différentes raisons, la PNT accorde une grande importance à la satisfaction des touristes nationaux. Les actions prévues pour ce segment portent sur :

- la diversification de l'offre : Il s'agira de diversifier et d'adapter les produits touristiques aux besoins et à la bourse des béninois, en étroite collaboration avec les différentes organisations professionnelles ;

- l'élaboration et la mise en œuvre de plans marketing et de communication de masse ;
- le développement du tourisme social. Conscient que le tourisme intérieur est freiné par la faiblesse des revenus des populations, le Gouvernement appuiera les efforts de promotion des entreprises spécialistes du tourisme social ;
- la promotion d'une culture touristique chez le béninois, notamment à travers le renforcement des programmes spécifiques orientés vers le tourisme intérieur tels que l'inscription des visites des sites touristiques historiques dans les curricula de formation en collaboration avec les différents ordres de l'enseignement, l'incitation des fonctionnaires et de leurs familles à s'abonner aux programmes des structures spécialisées dans le tourisme intérieur, notamment à l'occasion des fêtes et des périodes de vacances, etc.

3.4.2.2 Stratégie 4 : Promotion de la « destination Bénin » sur les principaux marchés émetteurs de touristes

La promotion touristique est un maillon essentiel dans la politique de développement touristique. Il s'agit de mettre à la consommation les produits et services touristiques développés. La stratégie consistera donc à intensifier les activités de promotion de la destination Bénin en vue d'accroître la visibilité des offres touristiques, en exploitant davantage les opportunités liées aux TIC, à la coopération bilatérale et multilatérale et en renforçant la présence des produits touristiques aux grands salons et foires des grands marchés émetteurs.

A cet égard, le Bénin orientera ses actions de coopération et de communication dans cinq directions essentiellement.

La première direction consiste à élaborer et à mettre en œuvre un plan marketing pour la destination, un plan d'image et à créer une image spécifique à la destination Bénin. L'élaboration et la mise en œuvre devront intégrer l'utilisation des mécanismes et outils modernes de promotion tels que le système de gestion de destination et le développement du tourisme électronique.

Le deuxième niveau concerne le renforcement de la participation du Bénin aux foires et salons des grands marchés émetteurs ainsi qu'aux forums touristiques internationaux. Le Gouvernement étudiera avec le plus grand soin les possibilités d'intégration du volet tourisme dans les programmes de développement mis en œuvre par les institutions internationales dans notre pays, en relation avec le Parlement. Il renforcera le rôle du Bénin dans les organisations qui s'occupent de questions relatives au tourisme, dans le souci de mettre l'accent sur les thèmes d'intérêt national.

La troisième direction a trait à l'ouverture de représentations touristiques à l'extérieur. L'absence de ces structures limite considérablement la présence internationale du Bénin, et partant les chances de percer les grands marchés émetteurs de tourisme.

La quatrième direction se rapporte à la coopération bilatérale et multilatérale. A ce propos, le Gouvernement veillera à instaurer une coopération sur le plan touristique dans ses relations avec les autres pays, afin de proposer des services touristiques conjoints ou de créer des passerelles qui permettront de bénéficier de l'expérience des autres pays et de leur communiquer réciproquement l'expérience béninoise.

La cinquième direction consiste en la création d'une image spécifique et des produits touristiques spécifiques à la destination Bénin (plan marketing pour la destination, plan d'image, sensibilisation et dotation des ambassades comme relais pour la promotion de la destination Bénin).

3.4.2.3 Stratégie 5 : Développement l'éco-tourisme

Le tourisme peut favoriser une meilleure gestion de la biodiversité par les ressources qu'il génère. La conservation des ressources naturelles est un atout pour le développement du tourisme et pour l'économie dans son ensemble. Les conséquences économiques seront néfastes si les activités touristiques engendraient la disparition de certaines ressources naturelles. Ainsi, le développement non contrôlé du tourisme est une réelle menace pour la biodiversité.

A travers la politique nationale du tourisme 2013-2025, l'Etat devra œuvrer pour :

- La mise en œuvre du Plan Stratégique de Développement de l'Ecotourisme
- la mise en œuvre d'un programme de tourisme durable : le Ministère du Tourisme, en collaboration avec le Ministère de l'Environnement, le Ministère des Travaux Publics, le Ministère de la Justice et le secteur privé instaurera un programme visant à réglementer les nouveaux projets et à assurer la réparation des dommages causés à l'environnement dans les destinations existantes. En outre, le Ministère du Tourisme élaborera, en étroite collaboration avec le Ministère de l'Environnement, un programme d'action municipale pour la gestion de l'environnement urbain et un programme d'action pour l'environnement à l'intention des villes côtières ;

Il faudrait inciter les communes à inscrire dans leurs plans de développement communal des mesures de protection des ressources naturelles existantes et à identifier et créer des ZAT et des ZIT sur leur territoire (patrimoine naturel à caractère culturel).

- la réduction des impacts négatifs territoriaux et environnementaux grâce à des propositions de modes de consommation plus économes en eau et en énergie, augmenter la valeur ajoutée créée revenant aux communautés et aux divers acteurs du secteur ;

- la promotion des initiatives innovantes et ambitieuses en matière de tourisme durable, porteur de cohésion sociale et de développement culturel et économique ;
- la mise en place d'un système d'indicateurs de durabilité afin d'évaluer correctement l'état de l'environnement dans les zones de destinations touristiques et le développement de l'approche prospective en matière de changement climatique et environnemental.

3.4.3 Objectif spécifique N°3 : Renforcer les capacités managériales du secteur du tourisme

3.4.3.1 Stratégie 6 : Amélioration du cadre institutionnel, législatif et réglementaire.

Le développement du tourisme ne peut se conduire que dans un environnement institutionnel adapté. Cette nécessité devra se traduire par un redéploiement au niveau de l'architecture organisationnelle de la coordination et de la supervision du secteur dans le sens de l'accroissement de la spécialisation, de la suppression des chevauchements des attributions et l'amélioration de l'efficacité. Le Ministère en charge du Tourisme devra privilégier dans la mise en place de ses structures, une forme juridique qui offre plus de possibilités de mobilisation de ressources et d'autonomie de gestion à la forme juridique classique des structures de l'administration publique (directions générales et techniques).

Le rôle du Ministère en charge du Tourisme sera d'assurer les fonctions régaliennes, au nombre desquelles la planification générale, la gestion des affaires liées à l'exploitation des services touristiques (attribution de licences, d'agrément, identification et réalisation des investissements publics, ...), l'aménagement (mise en valeur des ZIT et ZAT), la promotion et l'animation touristiques, etc.

Le tourisme étant un secteur transversal et qui relève essentiellement du secteur privé, il urge de mettre en place un cadre de collaboration public-public (entre l'administration du tourisme et les autres départements ministériels dont les activités impactent le tourisme) et public-privé.

Dans la plupart des pays qui font jouer un rôle économique de premier plan au secteur du tourisme, il existe un cadre institutionnel qui sert de creuset dans lequel tous les acteurs du secteur se retrouvent pour réfléchir, organiser et décider des actions en faveur du tourisme. A cet effet, le cadre mixte de collaboration entre le public et le privé sera restructuré et renforcé, autour du Conseil National du Tourisme (CNT).

La mise en place du Conseil National du Tourisme (CNT) s'inscrit dans la dynamique de renforcer la coordination et l'implication effective du Gouvernement aux côtés des collectivités locales, de la société civile et du secteur privé pour le développement du

tourisme. Tous les acteurs du secteur seront représentés dans cet organe à un niveau élevé de responsabilité, de manière à garantir la prise en compte effective des aspirations de toutes les parties prenantes. Le Conseil définira les grandes orientations en matière de développement et de promotion touristiques. Il comprendra tous les Ministres dont le portefeuille a une influence sur le tourisme et les organisations des acteurs touristiques privés. Le Conseil National du Tourisme devra être redynamisé à cet effet.

En dehors de l'environnement institutionnel, le cadre législatif et réglementaire mérite d'être renforcé et adapté au contexte de développement national et international (décentralisation, commerce électronique, etc).

Ainsi, les compétences du Ministère doivent être renforcées en matière de planification territoriale et de supervision des différents opérateurs de la chaîne touristique. A cet effet, les textes législatifs et réglementaires en vigueur devraient être actualisés et rationalisés, en veillant à indiquer le droit du Ministère en charge du Tourisme d'être consulté par les autres ministères pour toutes les questions touchant directement et indirectement au secteur touristique, notamment en ce qui concerne les questions sensibles telles que la fiscalité, la sécurité, la réglementation de l'environnement, les transports, l'habitat et le foncier. En particulier, les nouveaux textes mettront l'accent sur la délégation accrue de fonctions aux autorités locales, spécifiquement les communes, pour tenir compte de la décentralisation. De manière générale, les nouveaux textes devraient définir et délimiter clairement les domaines de compétences exclusives ou partagées de l'Administration centrale, des collectivités locales et des opérateurs privés.

L'un des instruments juridiques majeurs du renforcement du cadre législatif et réglementaire sera le Code du Tourisme. Les arguments en faveur de l'élaboration d'un tel code sont nombreux, hormis le caractère prioritaire et stratégique du secteur. En réalité, les investissements à réaliser pour améliorer l'offre touristique du Bénin sont importants et ne peuvent se réaliser que dans le cadre d'un partenariat public-privé. Dans ces conditions, le Code du Tourisme aura vocation à rassurer les investisseurs et à leur offrir les meilleures options, sans porter préjudice à l'intérêt national. Pour ce faire, le Code du Tourisme sera conçu suivant une approche participative et consensuelle, de manière à préserver les intérêts de toutes les parties concernées, en s'inspirant des meilleures pratiques au plan international.

3.4.3.2 Stratégie 7 : Mise en place de mécanismes de financement productifs adéquats pour le secteur du tourisme

L'importance du financement de l'investissement dans le développement touristique n'est plus à démontrer. Les investissements touristiques en termes d'infrastructures touristiques et de soutien sont un élément déterminant de l'offre touristique. C'est pour cela qu'une

attention soutenue doit être accordée aux mécanismes de mobilisation des ressources aussi bien au profit du secteur public que privé. L'accent devra être mis sur :

- l'accompagnement du secteur privé dans la recherche de financements tant nationaux qu'internationaux (renforcement des capacités des promoteurs privés pour le montage des dossiers de financement à travers les institutions d'encadrement du secteur privé);
- la mise en place de mesures incitatives au profit des opérateurs privés pour le financement et la promotion du tourisme (création et opérationnalisation de fonds de garantie ; allègements fiscaux et exonérations à budgétiser dans la loi de finances, application du tarif industriel aux entreprises hôtelières en ce qui concerne la consommation en eau et électricité) et la sensibilisation des acteurs du secteur pour des déclarations objectives et fiables.
- l'élaboration d'un plaidoyer au niveau national pour accroître le budget du secteur ;
- le développement de la coopération internationale au service du développement du tourisme (mobilisation de ressources, mutualisation des ressources avec des partenaires sous-régionaux).

3.4.3.3 Stratégie 8 : Amélioration du système d'information sur le secteur touristique

L'objectif sous-jacent est d'aligner les modalités de production et de présentation des statistiques et informations sur le secteur touristique au Bénin sur les standards internationaux. Il s'agit de pouvoir évaluer le poids réel du tourisme dans l'économie du Bénin ainsi que ses performances dans le temps aux fins de réajuster ou réorienter au besoin les interventions publiques dans ce secteur.

Trois grands domaines sont donc spécifiquement visés, en l'occurrence la surveillance des résultats du secteur touristique, la recherche sur le tourisme et l'analyse de l'impact des activités touristiques.

S'agissant de la surveillance des résultats de l'industrie touristique, des évolutions majeures ont été enregistrées en la matière sous l'égide de l'OMT et du WTTC qui incitent les Etats à produire le Compte Satellite du Tourisme (CST). Des initiatives sous régionales sont en cours dans ce sens, notamment au niveau de la Commission de l'UEMOA en collaboration avec les Instituts Nationaux de Statistique. Il s'agira pour le Bénin de s'approprier les méthodologies et normes édictées afin de disposer de données harmonisées qui facilitent les comparaisons internationales, mais qui fournissent surtout des indications fiables sur la contribution réelle du tourisme à l'activité économique. Dans ce sens, un Observatoire sera mis en place. Cet observatoire sera abrité et coordonné par le Ministère en charge du Tourisme, en partenariat avec l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE), et s'appuiera sur les autorités

locales, les associations professionnelles et les organismes officiels en charge de la production des statistiques de base.

Les activités de l'observatoire consisteront à définir et à mettre en œuvre un schéma directeur pour la collecte des informations sur le secteur, à créer et mettre à jour l'inventaire national des services touristiques, à conduire des enquêtes périodiques auprès des associations professionnelles. Un tel dispositif devrait fournir des informations fiables dans des délais raisonnables, de manière à permettre une meilleure appréciation des résultats du tourisme et des prises de décisions plus précises. Ces appréciations se feront de manière continue en rapport avec les cibles et les objectifs fixés dans les programmes de travail annuels.

En ce qui concerne la recherche sur le tourisme, elle devrait bénéficier de la même attention que la recherche en agriculture ou autres domaines connexes. En effet, la recherche dans le domaine touristique est fondamentale pour soutenir durablement le secteur. Elle devrait permettre d'améliorer l'offre touristique et d'exploiter de manière optimale les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Elle devrait également permettre de mieux identifier les canaux par lesquels le tourisme peut contribuer durablement à la croissance et à la lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, elle peut permettre d'anticiper certaines menaces et de les endiguer au plus tôt. La recherche dans le tourisme présente l'avantage qu'elle peut bénéficier des avancées dans d'autres domaines, tels que l'économie, la géographie, l'histoire, la géologie, la linguistique, l'environnement, etc. A l'instar de certains pays, des programmes universitaires spécifiques pourraient être développés dans les universités nationales sur l'industrie touristique afin de mieux promouvoir la recherche en la matière. Afin de créer les incitations, le Ministère en charge du Tourisme organisera des colloques nationaux, invitant les chercheurs à présenter des communications sur des thématiques ayant trait au tourisme. Les meilleurs travaux seraient primés et publiés par le Ministère.

Relativement à l'analyse de l'impact des activités touristiques, l'objectif visé est double. D'une part, disposer d'une étude sur la rentabilité des entreprises touristiques, et d'autre part, effectuer une analyse économique du tourisme, si possible selon une périodicité annuelle.

IV. MECANISME DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI EVALUATION DE LA POLITIQUE NATIONALE DU TOURISME AU BENIN

La mise en œuvre de la Politique Nationale du Tourisme adoptée en 1998 a souffert d'un certain nombre de dysfonctionnements observés dans le cadre institutionnel de l'Administration Nationale du Tourisme. De plus, l'absence d'un système de suivi-évaluation, qui n'a d'ailleurs pas été prévu dans la PNT, a défavorisé la mise en œuvre des actions.

C'est pour corriger cette défaillance que la présente politique prévoit la mise en place d'un cadre institutionnel, véritable mécanisme de mise en œuvre et de suivi-évaluation des actions prioritaires à développer.

4.1 Mécanisme de mise en œuvre

Le mécanisme de mise en œuvre comprend un dispositif de pilotage et un dispositif technique de mise en œuvre.

4.1.1 Comité de pilotage

La mise en œuvre sera assurée par un Comité de pilotage dont la mission est de promouvoir, de coordonner la réalisation des grandes actions ciblées par la Politique Nationale du Tourisme. Ce comité représente l'ensemble des structures et acteurs en charge du développement, de l'animation et de la promotion du secteur du tourisme au Bénin. La réalisation des objectifs qui sous tendent les différentes stratégies de la politique dépend de la mise en œuvre des actions identifiées et la forte implication des acteurs intervenant dans la conduite des activités. La Politique Nationale du Tourisme servira désormais de cadre de référence, d'intervention du ministère et de boussole pour le développement des programmes du ministère.

Placé sous la présidence du Ministre en charge du Tourisme, le Comité de Pilotage sera composée des membres du cabinet, du Secrétaire Général, des directeurs centraux, techniques, des responsables de structure sous tutelle, des Présidents des Groupements Professionnels des services touristiques (Hôteliers, Voyageurs, Tours Opérateurs, etc.), les représentants d'ONG opérant dans le secteur, les représentants des collectivités territoriales à travers l'Association Nationale des Communes du Bénin, les représentants de certains Ministères, etc. En effet, le mécanisme de suivi-évaluation, cadre d'opérationnalisation de la Politique Nationale du Tourisme, devra alimenter le Comité de pilotage en informations afin que ce dernier apprécie les progrès dans la mise en œuvre des stratégies. Le Comité de Pilotage, en retour, donne des orientations aux acteurs de la mise en œuvre de la Politique du ministère pour l'exécution du plan d'actions du ministère.

4.2 Mécanisme de suivi-évaluation

Le suivi-évaluation se fera à deux niveaux.

Le premier niveau est le niveau interne qui sera effectué par le Ministère chargé du Tourisme sous le contrôle de la Direction de la Programmation et de la Prospective dudit Ministère.

Le second niveau est le suivi-évaluation externe réalisé sous le contrôle du Bureau d'Evaluation des Politiques Publiques.

Le mécanisme de suivi-évaluation de la PNT se fondera sur les outils classiques que sont :

- Les plans d'actions ;
- les plans de suivi-évaluation ;
- les rapports de performance ;
- les rapports d'enquêtes sur la satisfaction des clients/acteurs ;
- les rapports d'analyses thématiques ;
- les audits ;
- les revues périodiques ;
- les revues des dépenses.

4.3 Conditions de réussite de la mise en œuvre

La Politique Nationale du Tourisme est manifestement l'expression de la volonté politique au plus haut niveau de faire contribuer le secteur à la croissance économique, à la réduction de la pauvreté et plus généralement au développement économique et social.

La volonté politique doit être permanente et soutenue par un leadership des Autorités du Ministère. Au delà de ce leadership, la mise en œuvre de la PNT requiert d'autres conditions nécessaires que sont :

- l'adhésion de toutes les parties prenantes (acteurs internes et externes) ;
- l'appropriation par les cadres du ministère ;
- la mobilisation des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à sa mise en œuvre ;
- l'assurance de la cohérence des actions envisagées et/ou mises en œuvre avec les stratégies définies ;
- le bon fonctionnement du cadre institutionnel mis en place à cet effet.
- l'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces stratégies.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- 1.- République du Bénin – Loi n°97-014 du 02 juin 1997 portant institution de la Taxe sur les nuitées dans les hôtels et Etablissements assimilés en République du Bénin
- 2.- République du Bénin - Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin
- 3.- République du Bénin - Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin
- 4.- Décret n°98-138 du 8 avril 1998 portant modalités pratiques de l'administration de la taxe sur les nuitées dans les Hôtels et Etablissements assimilés en République du Bénin
- 5.- République du Bénin - Décret n°2005-370 du 23 juin 2005 fixant les modalités de restitution aux Communes, les ristournes sur les recettes recouvrées par les institutions centrales
- 6.- République du Bénin - Décret n°2005-374 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par Communes et leurs garanties.
- 7.- République du Bénin - Décret n°2005-393 du 29 juin 2005 fixant les modalités de mise en œuvre des interventions financières de la coopération décentralisée
- 8.- République du Bénin - Décret n°2005-763 du 09 décembre 2005 portant approbation de la politique nationale de coopération décentralisée
- 9.- République du Bénin - Décret n°2005-764 du 09 décembre 2005 portant définition et modalités de coopération décentralisée en République du Bénin
- 10.- Arrêté interministériel Année 1999 n°113/MCAT/MFE/DC/DTH/DG-TCP du 25 août 1999 fixant les modalités de recouvrement et de reversement des produits de la taxe sur les nuitées
- 11.- Arrêté Année 2005 n°170/MCAT/DC/SG/DA/DIVI/SA du 24 juillet 2005 fixant les conditions de contrôle et la sanction relative au recouvrement des taxes et redevances au titre du Fonds National de Développement et de Promotion Touristiques

12.- Arrêté Année 2005 n°117/MCAT/MFE/DC/SG/DPPT/DDT du 23 mai 2005 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale de Classement des Etablissements d'Hébergement touristique en République du Bénin

13.- République du Bénin - Arrêté interministériel Année 2004-n°1145/MFE/MISD/DC/DGB/DGTCP/DGID/DGAT du 14 septembre 2004 portant modalités de répartition de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) perçue au cordon douanier

14.- République du Bénin - Arrêté interministériel Année 2004-n°1146/MFE/MISD/DC/DGAT/DGTCP du 14 septembre 2004 portant modalités de répartition de la Taxe de Voirie aux Communes

15.- République du Bénin - Arrêté interministériel Année 2004-n°1327/MFE/MMEH/MISD/DC/DGTCP/DM/DGAT du 02 novembre 2004 portant répartition des produits de redevances proportionnelles et des redevances superficiaires sur les substances des carrières

16.- République du Bénin - Décret n°2007-445 du 02 octobre 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme

17.- République du Bénin - Arrêté 2007 n° 121/MTA/DC/SG/DDTA/SA portant attributions, organisation et fonctionnement des Directions Départementales du Tourisme et de l'Artisanat

18.- République du Bénin et PNUD - Termes de référence pour une mission d'appui au Consultant international chargé de « Actualisation de la Politique Nationale de Tourisme au Bénin »

19.- République du Bénin et PNUD - Termes de référence pour une mission d'appui à l'élaboration de la Politique Nationale du Tourisme : élaboration d'un manuel technique et financier d'exécution de la PNT.

20.- République du Bénin – Ministère du Plan et de Promotion de l'Emploi – Ministère du Commerce, de l'Artisanat et du Commerce – Elaboration de la Politique Nationale du Tourisme – Rapport de Synthèse, 1996

21.- République du Bénin - Préoccupations du Ministère de l'Artisanat et du Tourisme, à prendre en compte au cours de l'actualisation de la politique nationale du tourisme conformément aux termes de référence

- 22.-** PNUD et OMT, Bilan, actualisation et mise en œuvre de la politique nationale de tourisme (1^{ère} partie), Cotonou du 5 au 12 avril 2009
- 23.-** Compte rendu de l'atelier de validation du rapport provisoire sur le bilan et l'actualisation de la Politique Nationale du Tourisme (PNT), Cotonou, le 30 juillet 2009
- 24.-** République du Bénin – Ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme, Direction de Développement Touristique – Rapport général du séminaire bilan sur la politique nationale du tourisme, (Versions 1 & 2), Cotonou 18 octobre 2007
- 25.-** République du Bénin – Ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme, Direction de Développement Touristique – Bilan de la Politique Nationale du Tourisme – Rapport Final « Cadre institutionnel » Groupe 2, septembre 2007
- 26.-** République du Bénin – Ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme, Direction de Développement Touristique – Bilan de la Politique Nationale du Tourisme – Rapport Final « Cadre réglementaire » Groupe 2, septembre 2007
- 27.-** République du Bénin – Ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme, Direction de Développement Touristique – Bilan de la Politique Nationale du Tourisme – Rapport Final « Financement du Tourisme » Groupe 4, septembre 2007
- 28.-** République du Bénin – Ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme, Direction de Développement Touristique – Bilan de la Politique Nationale du Tourisme – Rapport Final « Mise en place d'un système dynamique de collecte et de traitement des statistiques touristiques et hôtelières » Groupe 6, septembre 2007.
- 29.-** République du Bénin – UE – PASP- Enquête sur l'Offre Touristique à Cotonou, Programme BEN/009/004, septembre 2008
- 30.-** République du Bénin – UE – PASP- Enquête auprès des TO présents au SITOUR à Bamako, Programme BEN/009/004, septembre 2008
- 31.-** République du Bénin – UE – PASP- Le groupement d'Intérêt touristique du Bénin : une gestion partenariale publique-privé de la promotion touristique Programme BEN/009/004, septembre 2008
- 32.-** République du Bénin – UE – PASP- Observatoire du Tourisme, Note n°1, avril 2009.