

1. Contexte et justification

Le tourisme reste l'un des principaux secteurs d'avenir pour l'économie Béninoise. Deuxième pourvoyeur de devises étrangères après le coton, le secteur contribue au produit intérieur brut (PIB) pour près de 3% en moyenne et occupe 7 à 8% de la population active dont majoritairement les femmes. Au niveau régional ouest-africain, le Bénin constitue la cinquième destination touristique au niveau de la sous-région ouest africaine après le Ghana, le Nigeria, le Sénégal et le Mali.

En 1998¹, le Gouvernement a adopté sa Politique nationale de développement du Tourisme (PNT) pour la période 1996-2006. Se basant sur les potentialités du pays, cette politique avait identifié deux axes majeurs d'intervention pour la décennie, à savoir : (i) l'amélioration significative du niveau des prestations hôtelières, (ii) la valorisation de quelques produits touristiques remarquables. Dans la lignée de ces deux piliers, des mesures opérationnelles d'accompagnement avaient été retenues ; il s'agissait notamment : (i) de la promotion du secteur privé, (ii) de la promotion commerciale du tourisme, (iii) de la formation professionnelle, (iv) de la préservation du patrimoine touristique, et (v) de l'organisation du secteur touristique. Des conclusions issues du séminaire-bilan sur la PNT intervenu en octobre 2007, il ressort que l'essentiel des recommandations et mesures préconisées n'ont pas été mises en œuvre. Les principales difficultés tiennent à : (i) la faiblesse et la non opérationnalisation du cadre institutionnel et réglementaire, (ii) l'inadaptation de la PNT au nouveau contexte né de la décentralisation, (iii) la qualité et à la faiblesse du volume des investissements de base.

Le Bénin recèle pourtant un potentiel touristique important et varié avec des niches à forte valeur ajoutée, dont la valorisation passe par une offre visible sur des marchés porteurs. Ce potentiel comprend aussi bien :

- Les ressources culturelles : vaudou, village lacustre, pèlerinage de la grotte Dassa, fêtes traditionnelles des Taneka, grottes sacrées....
- Les ressources historiques : palais d'Abomey, du Kétou, de Nikki et de Parakou esclavage...
- Les ressources balnéaires : plage, ski nautique, sources thermales...
- Les ressources naturelles : forêt du Kétou, chutes de Tanougou, faune et flore...
- En outre, des potentialités importantes sont disponibles dans le domaine de l'écotourisme : parc national du Pendjari, forêt des 3 rivières....

En dépit de ce potentiel important, le tourisme est peu développé. Le nombre de touristes est resté anormalement bas et n'a pas progressé lors des 3 dernières années malgré les efforts réalisés ces dernières années en matière de capacité hôtelière. Ce faible développement du tourisme au Bénin, conjugué avec la tendance mondiale à la stagnation de l'arrivée de touristes étrangers en Afrique appelle une adoption par le Bénin d'une politique pro-active et attrayante de développement du tourisme. Cette politique doit faciliter le renforcement des infrastructures hôtelières, la réhabilitation, l'aménagement et la préservation des sites (forêts et autres ressources naturelles, patrimoine historique et culturel, respect de l'environnement...), la formation des acteurs, la promotion commerciale, la réduction du coût du transport...

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda pour un Bénin Emergent, le Gouvernement a défini les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) 2006-2011 et les modalités de leur opérationnalisation à travers la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP). A cet effet, cinq pôles développement prioritaires dont le Tourisme, l'artisanat et la culture ont été identifiés. Le but visé à travers ces pôles prioritaires est de bâtir une économie compétitive, susceptible de créer la richesse et l'emploi. S'agissant en particulier du secteur du tourisme, il convient d'actualiser le document de PNT existant pour faire du développement du secteur un levier important pour dynamiser l'économie.

¹ D'après les documents du séminaire bilan sur la politique nationale du tourisme des 16,17 et 18 octobre 2007, le document de politique a été élaboré en 1996, internalisé par les cadres et acteurs nationaux en 1997 et adopté par le Gouvernement en 1998.

A cet effet, cette nouvelle politique sera basée sur une vision sectorielle dont l'ambition est de faire du Bénin un haut lieu de tourisme de découverte et d'affaires, en multipliant par plus de 3 d'ici 2025 le nombre d'arrivées touristiques à travers notamment une mosaïque de circuits de culture, d'histoire et de nature. Cela permettra de faire du tourisme une source potentielle d'accélération de la croissance économique avec des effets d'entraînement sur les pôles commerce, BTP, agroalimentaires et artisanat. Cette nouvelle politique mettra un accent particulier sur (i) le cadre institutionnel et organisationnel du secteur, (ii) la promotion de l'entrepreneuriat privé et le partenariat public et privé dans le secteur du tourisme, (iii) la mise en place gestion de l'infrastructure de base et la gestion des ressources touristiques, (iv) les mesures incitatives et la formation professionnelle des acteurs.

Dans ce contexte, sur la demande du Gouvernement du Bénin, le PNUD en collaboration avec l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT), a commis une mission de consultant international pour l'accompagner dans les travaux pour l'actualisation de sa politique nationale de développement du tourisme pour la prochaine décennie. Cette mission s'est déroulée en avril 2009 et a procédé à un bilan-diagnostic sommaire de la situation nationale de la mise en œuvre de la PNT. Dans cette première phase, la mission a pu réunir quelques éléments d'appréciation qui tournent autour des questions ci-après : (1) Comment le tourisme a-t-il évolué au Bénin entre 1996 et 2008 ? (2) Les mesures préconisées en 1996, bien qu'approuvées tant par le Gouvernement que par les Opérateurs, ont-elles été mises en œuvre ? (3) Quel programme d'action prioritaire mettre en œuvre à court terme pour lancer le tourisme béninois et préparer l'avenir ? (4) Les conditions et les moyens de la réalisation du programme d'action à court terme.

Dans le cadre de la préparation de la deuxième phase de la mission internationale consacrée à la planification stratégique permettant de préciser le cadre de développement du secteur, le rôle des acteurs ainsi que les modalités de sa mise en œuvre et de son suivi – évaluation, la présente consultation nationale est initiée pour appuyer le comité de pilotage de la PNT mis en place par le Gouvernement, préparer la documentation et le terrain pour le consultant international.

2. Objectifs de la mission

L'objectif général de la mission est d'appuyer les membres du comité de pilotage de la PNT pour faire du Tourisme un vecteur important pour la réalisation du Bénin Emergent.

De manière spécifique, il s'agira de:

- Elaborer un manuel pour l'exécution technique et financière de la PNT (Volet 1)
- Elaborer une plate-forme pour le développement du tourisme intérieur (Volet 2)
- Proposer le schéma d'articulation de la PNT avec l'Agenda pour un Bénin Emergent et la SCRIP (Volet 3)
- Faire la synthèse des travaux effectués par les groupes de travaux mis en place au niveau du comité de pilotage de la PNT dans le cadre des études-Bilan (Volet 4)

3. Activités à réaliser durant la mission

Volet 1 : Elaborer un manuel pour l'exécution technique et financière de la PNT

Afin d'éviter de retomber dans les mêmes travers que jadis, avec une PNT peu opérationnelle, il est apparu indispensable, de la faire accompagner d'un document dont l'objet est, de définir et de situer tous les acteurs (Etat, Collectivités locales, Opérateurs privés et autres Bailleurs de fonds), dans leurs rôles et cadres d'intervention.

A cet effet, il s'agira d'élaborer et de mettre en place, un mécanisme global de financement de l'Industrie Touristique au Bénin et un cadre stratégique d'intervention des différents acteurs du secteur. Le consultant aura donc à analyser le système actuel de financement du Tourisme et à formuler des propositions opérationnelles, qui responsabilisent d'avantage les communes, dans la mobilisation des ressources. Il proposera également les modes et schémas de financement des projets à savoir :

- Recensement de toutes les sources de financement publics et privées et de tous les partenaires financiers, capables de financer le secteur du Tourisme au Bénin, ainsi que leurs modes d'intervention. Une attention particulière sera accordée : (i) aux programmes et fonds spéciaux

mis à la disposition par les institutions financières internationales pour faire face à la crise économique actuelle ; (ii) à une approche interministérielle prenant en compte les disponibilités financières existantes dans les secteurs tels que l'Environnement, le Transport, le Patrimoine culturel, le Développement rural, le Changement climatique, les partenariats public-privés etc, pouvant servir au financement du Tourisme.

- Classification de ces différents partenaires, selon leurs natures et leurs capacités de financement.
- Proposition de canevas types, pour la présentation des requêtes de financement, en tenant compte des exigences des bailleurs.
- Proposition d'un mécanisme global d'instruction des projets, dans le cadre de la PNT, avec pour acteurs principaux l'Etat, les Communes et les Opérateurs Privés.

Volet 2 : Elaborer une plate-forme pour le développement du tourisme intérieur

La PNT adoptée par le Gouvernement en 1998, tout en reconnaissant la nécessité de développer le tourisme intérieur, n'en a pas défini les conditions et modalités. Toutefois, le document intitulé "Préoccupations du Ministère de l'Artisanat et du Tourisme, à prendre en compte au cours de l'actualisation de la PNT" a souligné cette nécessité. Le présent volet de la mission vise à collecter traiter et à mettre à la disposition du consultant international de l'OMT, les informations nécessaires pour corriger cette faiblesse.

Le succès dans le domaine du Tourisme, ne pouvant s'avérer durable, que s'il est appuyé par une véritable politique de développement du Tourisme intérieur, le consultant est donc invité à faire l'état des lieux du potentiel de promotion et de développement du Tourisme intérieur aux plans de :

- La demande solvable et les Types de Tourisme éligibles.
- Des habitudes de loisirs et de Tourisme des Béninois.
- Leurs appréciations sur les produits Touristiques existants et les conditions et modalités de leur participation.
- La capacité d'accueil (chambres, lits) des écoles normales intégrées, lycées et collèges, résidences universitaires, pouvant accueillir le Tourisme intérieur à moindre coût.
- La disponibilité d'entreprises, organismes, sites etc, dont la visite pourrait présenter un intérêt culturel et éducatif pour les différentes catégories socio professionnelles (Administration, secteur privé), pour la mise en œuvre d'un programme de développement du Tourisme intérieur
- L'application de mesures incitatives à cette forme de Tourisme.

Volet 3 : Proposer le schéma d'articulation de la PNT avec l'Agenda pour un Bénin Emergent et la SCRP

Pour réaliser la vision de développement touristique du Bénin, contenue dans l'Agenda pour un Bénin émergent, les activités à réaliser dans le cadre du volet 3 consistent à :

- Inventorier les projets et programmes transversaux, qui pourraient profiter au tourisme, et existants au niveau des diverses institutions.
- Décrire, les dynamiques existantes au niveau des secteurs connexes au Tourisme, dont ce dernier pourrait bénéficier : réformes administratives, territoriales, réformes en matière d'éducation et de formation professionnelles, programmes d'infrastructures de transport, projets de création de caisse de dépôt et de gestion, de création de la chaîne logistique, de pôles territoriaux de compétitivité etc.
- Analyser les avantages que pourrait tirer le Bénin, de l'Initiative de Partenariat Public-Privé, pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et réduire la pauvreté par le Tourisme durable en Afrique, proposée par le Représentant Afrique au Comité du Programme de l'OMT, présentée par le Bénin et appuyée par les Ministres du Tourisme du continent, participants à la 47e session de la Commission Régionale pour l'Afrique, tenue à Abuja au Nigeria en Mai 2008, à travers, la décision CAF/DEC/4 (XLVII) et la lettre du Secrétaire Général de l'OMT n° DPC/ 2008, du 21 Octobre 2008.
- Présenter les schémas directeurs d'aménagements du territoire disponibles et analyser les modalités de prise en compte des besoins spatiaux du tourisme.
- Proposer les conditions, mécanismes et modalités d'une bonne articulation de la PNT avec l'Agenda pour un Bénin Emergent et la SCRP.

Volet 4 : Synthèse des travaux effectués par les groupes de travaux

Pour capitaliser les travaux effectués dans le cadre des travaux des groupes thématiques de travail constitués au sein du Comité de pilotage dans le cadre de l'actualisation de la PNT, les missions à réaliser dans le cadre du volet 4 sont :

- Faire l'analyse des travaux des groupes thématiques, réalisés à l'occasion du séminaire bilan de la PNT, sur la base des Termes de Référence de chaque groupe et compléter le travail effectué par les dits groupes, par les aspects non traités.
- Produire un rapport synthétique global sur le travail des groupes thématiques.
- Corriger les insuffisances en ce qui concerne les recommandations relatives : (i) Aux réserves foncières et aux aménagements touristiques contenues dans les schémas directeurs d'aménagements des villes disponibles ; (ii) A l'inventaire et à l'état des lieux des différents projets touristiques en cours de réalisation ; (iii) Au Tourisme et à la décentralisation ; (iv) A la législation Touristique ; (v) Au financement de la PNT ; (vi) A la formation et autres mesures d'accompagnement.

4. Produits attendus de la mission

Au terme de la mission, il est attendu pour chaque volet susmentionné un rapport analytique assorti de propositions claires et concises. Chaque rapport doit contenir un résumé analytique de 10 pages. La police recommandée est *Arial 12*.

En outre, le consultant est appelé à produire un rapport de synthèse des quatre volets.

Les rapports de mission par volet et, le rapport global intégré, seront livrés en 6 exemplaires, sur support papier et sur support électronique.

5. Profil du consultant

Compte-tenu du caractère interdisciplinaire et intersectoriel du Tourisme, le travail sera effectué sous la coordination d'un bureau d'étude national, ou d'un groupe de consultants nationaux chargé de veiller à l'intégration des rapports de l'ensemble des consultants individuels retenus.

Le bureau d'étude ou le groupe de consultants devra réunir en son sein les compétences spécifiques ayant de l'expérience avérée dans le domaine du tourisme notamment (i) le financement et l'économie du tourisme ; (ii) les politiques d'incitation dans le domaine du tourisme ; (iii) les mesures institutionnelles et réglementaires pour l'accompagnement d'une politique du tourisme ; (iv) les potentialités touristiques et les politiques d'aménagement. Une bonne connaissance du contexte national du développement du tourisme et l'expérience de la conduite d'une mission semblable seraient un atout.

6. Durée et modalités de la mission

La durée de la présente mission ne devra excéder deux mois, soit 60 jours calendaires et démarera à compter du 1^{er} juillet 2009.

Elle sera confiée à un consultant après un appel public à concurrence.

Les consultants (bureau d'étude ou groupe de consultants) remplissant les conditions et désireux de soumissionner devront produire une proposition technique et une proposition financière, portant bien sur les quatre volets indiqués supra. La proposition technique devra être succincte et mettre surtout l'accent sur le cadre méthodologique et les techniques d'analyse qui seront utilisés.

Les propositions techniques et financières devront s'insérer dans la durée de deux mois, soit 60 jours fixés pour la durée de la mission.