

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/MIN(03)/ST/146
13 septembre 2003

(03-4915)

CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE
Cinquième session
Cancún, 10 - 14 septembre 2003

Original: anglais/
français/
espagnol

ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME

Déclaration distribuée par M. Francesco Frangiali,
Secrétaire général de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT)
(En qualité d'observateur)

La Déclaration ministérielle adoptée à Doha met l'accent sur le développement et sur la durabilité dans le système mondial d'échanges. Pour atteindre de tels buts, le commerce du tourisme peut être l'un des facteurs les plus décisifs, en particulier dans les pays les plus pauvres du monde. Le moment est venu d'insister sur ce que nous appelons la "libéralisation à visage humain du tourisme" en donnant la priorité à la réduction de la pauvreté associée au commerce équitable et à un développement durable à triple bilan. À cette fin, les Membres de l'Organisation mondiale du commerce doivent faire des progrès substantiels dans leur approche de ce phénomène transsectoriel complexe qu'est le tourisme. L'Organisation mondiale du tourisme s'est engagée à soutenir ce processus et, en tant que nouvelle institution spécialisée des Nations Unies, elle sera bien placée pour relever ce défi.

Depuis l'adoption du Programme de développement de Doha, les Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et l'OCDE ont fixé des objectifs concrets de réduction de la pauvreté. Avec la "Déclaration du Millénaire", elles ont arrêté un calendrier pour les atteindre. Il a été demandé aux gouvernements et aux institutions du système des Nations Unies de conjuguer à cette fin leurs efforts. Malheureusement, comme l'a souligné l'Administrateur du PNUD lorsqu'il a présenté le rapport de cette année sur le développement humain, il semble que nous avons déjà pris du retard et que le risque d'échec est bien réel.

Il faut dès aujourd'hui analyser les possibilités que nous n'avons pas su exploiter, ainsi que les instruments que nous n'avons pas utilisés. Cela s'applique pareillement au Programme de développement de Doha et aux autres activités économiques internationales.

Le tourisme est une de ces possibilités – sur le long terme, c'est peut-être la plus importante des points de vue de la taille, de l'ampleur, de la diversité et de l'impact socioéconomique positif. C'est sous cet angle que l'OMT voit avec optimisme le consensus de plus en plus affirmé sur le fait que dans le domaine des négociations sur les services, il faudrait accorder une attention particulière aux secteurs et aux modes d'offre présentant un intérêt à l'exportation pour les pays en développement. Sous ce rapport, le tourisme devrait bénéficier d'une attention accrue, parce qu'il est l'activité la plus omniprésente et la plus importante du commerce mondial et qu'il est une branche de services complexe qui en recoupe plusieurs autres, égalant ou dépassant dans les exportations mondiales l'agriculture, l'industrie pétrolière et l'industrie automobile.

Le tourisme rivalise avec d'autres activités concurrentielles pour ce qui est de la création de valeur ajoutée, mais il est nettement moins destructeur et préjudiciable pour l'environnement naturel et humain, à condition d'être développé de façon rationnelle et de respecter la capacité de charge des sites.

Nous sommes conscients que dans la phase de propositions des négociations, les pays en développement avaient suggéré au départ d'inclure le tourisme, tandis que dans la phase d'offre et de demande, parmi les quelques dizaines d'offres présentées à ce jour, peu de pays en développement ont défini leurs intérêts sectoriels et modaux spécifiques, y compris dans le tourisme. Cela reflète la difficulté d'évaluation des avantages réciproques de la libéralisation du commerce des services touristiques et l'équilibre général des concessions concernant l'ensemble des services, dans le cadre des objectifs de l'article IV de l'AGCS.

Au vu de ces résultats partiels du Programme actuel de développement de Doha (comme à Seattle et à Doha même), le potentiel du secteur du tourisme et son réel poids commercial risquent d'être de nouveau négligés ou de ne pas être bien saisis dans les négociations, en particulier par rapport aux objectifs de développement durable.

L'Organisation mondiale du tourisme considère qu'il faut tenir compte de trois éléments:

- la spécificité du secteur du tourisme imposant une approche différente pour un service qui, en fin de compte, est fourni et consommé à l'étranger, ce qui implique le déplacement des consommateurs au-delà de leurs frontières nationales, d'où l'importance de dispositions et d'engagements relatifs à la "consommation à l'étranger", ainsi que de leur transparence et de leur suivi;
- la capacité qu'a le tourisme de dynamiser de nombreux secteurs économiques en amont et en aval, créant ainsi une interdépendance et une complémentarité entre lui et les autres;
- la vastitude et l'omniprésence du tourisme qui débouchent soit sur une classification multiple, soit sur une classification limitée comme les "services relatifs au tourisme et aux voyages" dans le document W/120, ce qui entraîne une réduction du potentiel de libéralisation des échanges touristiques, "occulte" des pans essentiels du secteur du tourisme dans l'approche des négociateurs, voire les dissocie de ce secteur en nette contradiction avec sa réalité quotidienne.

La croissance forte et soutenue du tourisme au cours des 50 dernières années constitue l'un des phénomènes économiques, sociaux et culturels les plus remarquables de notre époque. Les événements du 11 septembre 2001, la vague d'attentats terroristes, la guerre en Irak et l'épidémie de pneumonie atypique ont porté un coup sévère à cette branche d'activité majeure. Malgré tout, le tourisme a déjà retrouvé le chemin de la croissance. Les arrivées de touristes internationaux sont passées de 25 millions en 1950 à 715 millions en 2002. Cela équivaut à une croissance annuelle moyenne de 7 pour cent sur une période de 50 ans. C'est la preuve de l'énorme capacité de réaction et d'adaptation du tourisme aux chocs extérieurs, y compris ceux d'un passé récent.

Sans compter les ventes de billets d'avion ni les recettes du tourisme interne, les recettes générées par ces arrivées ont atteint 480 milliards de dollars EU en 2002, faisant du tourisme l'un des secteurs clés du commerce international.

Il convient de rappeler qu'au cours de la dernière décennie, la croissance annuelle des arrivées de touristes dans les pays en développement a été supérieure à la moyenne mondiale. La forte progression des recettes de ces pays au titre du tourisme international atteste un avantage concurrentiel potentiel en leur faveur. Les économies en développement et celles en transition bénéficient d'un excédent de leur balance commerciale touristique avec les pays de l'OCDE, alors que très rares sont les autres segments de leur secteur tertiaire pouvant s'en prévaloir.

Dans tous les pays en développement, le tourisme s'avère être une activité faisant appel à beaucoup de travailleurs et ouvrant des débouchés aux petites entreprises se consacrant à ce secteur ou

lui offrant des produits et des services. À l'échelon local, il a un impact particulièrement fort sur l'agriculture, la pêche, l'artisanat et même sur le bâtiment. Dans ces pays, le tourisme constitue un terrain extrêmement fertile pour les initiatives privées et la création d'emplois. Il sert de rampe de lancement à l'économie de marché et lui permet de se développer et de prospérer.

En outre, dans tous ces pays, nous constatons que les recettes en devises générées par le tourisme jouent un rôle fondamental dans la balance des paiements. Ces recettes réduisent la dette extérieure des pays, ainsi que leur dépendance à l'égard d'un seul secteur d'exportation qui, dans la plupart des cas, repose sur des matières premières de faible valeur et soumises à la fluctuation des prix.

Concrètement, les recettes du tourisme des pays les moins avancés (PMA) ont plus que doublé dans les années 90. Parallèlement, le tourisme est devenu la source principale de recettes en devises des 49 PMA, hormis l'industrie pétrolière qui, de toute façon, ne concerne que trois de ces pays. Si nous tenons compte de toutes les activités, le tourisme représente plus du sixième de leurs exportations, pétrole non compris, dépassant de loin leurs deuxième et troisième sources de revenus à l'exportation (coton brut et textiles). Il est devenu l'une des principales composantes du PIB de ces pays et, dans de nombreux cas, la plus importante.

À quelques très rares exceptions près, les PMA possèdent un potentiel touristique remarquable. L'interrogation majeure est de savoir si ce potentiel peut être exploité pour contribuer à la lutte contre la pauvreté et si une libéralisation du commerce progressive, négociée, équilibrée et équitable peut aider à atteindre cet objectif. Des premiers signes indiquent que la réponse est bien affirmative.

Comme pour toute activité humaine, la croissance optimale de ce secteur et sa contribution au développement constituent de grands défis, que les négociations commerciales peuvent aider à relever si le potentiel du tourisme est évalué objectivement et que les problèmes critiques sont convenablement abordés dans l'ensemble des négociations, en particulier du point de vue des pays pauvres. Ces problèmes comprennent:

- la dépendance du tourisme à l'égard d'autres services, en particulier ceux liés aux infrastructures, aux entreprises, à l'environnement et aux télécommunications qui peuvent être faiblement organisés, voire inexistants, mais qui sont essentiels pour le tourisme dans les pays en développement;
- les déficiences de l'organisation des services publics, le manque de savoir-faire dans les nouvelles technologies de l'information ou le besoin d'améliorer le développement des ressources humaines;
- la diversification insuffisante de certaines économies, en particulier dans le cas des pays insulaires;
- une approche inadaptée pour une véritable durabilité dans les régions où la croissance du tourisme est importante ou encore où la nature, la culture et le patrimoine sont particulièrement vulnérables. L'an dernier, ce point a été souligné à Johannesburg où, pour la première fois, le tourisme figurait explicitement à l'ordre du jour et où il a été inclus au paragraphe 43 du Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable;
- les fuites excessives imputables au rapatriement abusif de bénéficiaires ou aux importations induites, ce qui empêche de profiter à plein de l'effet multiplicateur des dépenses touristiques.

À ce jour, malgré sa prise en compte dans l'AGCS et sa forte présence dans les listes nationales d'engagements spécifiques à la suite du Cycle d'Uruguay et de l'adhésion de nouveaux Membres à l'OMC, le tourisme n'a pas joué de rôle important dans les négociations commerciales. Au lieu d'une libéralisation effective, ce processus est perçu comme rendant simplement exécutoires certaines mesures de libéralisation déjà en place.

En réalité, cet instrument ne fonctionne pas encore avec efficacité, que ce soit pour ce secteur ou pour l'économie en général. Le consommateur de services touristiques doit se déplacer vers le lieu de consommation et si la "consommation à l'étranger" est un élément reconnu dans ce cadre, les règles n'en ont pas été convenablement développées pour garantir une application juste et équitable aux prestataires et aux consommateurs de ces services. Les interfaces essentielles entre le secteur touristique et les secteurs voisins n'ont pas non plus été bien définies ni bien structurées. Enfin, ces aspects n'ont pas été tout spécialement adaptés pour donner la priorité au développement et à la durabilité.

Avec le concours des Secrétariats de l'OMC, de l'OMT et de la CNUCED, certains États en développement et des organismes du secteur privé ont collaboré pour souligner l'intérêt et étudier à fond l'idée d'une Annexe de l'AGCS relative au tourisme ou d'une autre approche permettant de refléter à la fois la spécificité du produit et ses imbrications et convergences complexes avec d'autres secteurs. Mais peu de progrès ont été enregistrés jusqu'à présent. Compte tenu de la rapidité avec laquelle l'activité touristique se développe dans le monde entier et du potentiel des pays en développement en général et des PMA en particulier, l'OMT est convaincue que ces questions ne devraient plus être laissées en marge des négociations.

Il est clair qu'il convient de structurer les méthodes du cycle de développement afin, d'une part, de tirer parti des forces du tourisme – et, là où c'est possible, de les accroître – et, d'autre part, d'en cerner et d'en réduire au minimum les faiblesses. À cet égard, les aspects ci-dessous s'avèrent de toute première importance:

- le besoin d'éliminer tous les obstacles à la croissance du tourisme affectant l'ensemble de la chaîne de l'offre, telle que la définissent les classifications statistiques des Nations Unies et le "compte satellite du tourisme". Signalons ici que la définition même du tourisme employée dans les négociations est insatisfaisante et que ce problème doit être réglé;
- le besoin de garantir que la libéralisation crée des conditions justes de concurrence mettant sur un pied d'égalité les services touristiques de tous les pays, avec des filets de sécurité efficaces pour les marchés en développement;
- l'importance de prévoir, dans l'évaluation des échanges de services, la détermination et la réduction de ces "fuites" de revenus vers les entreprises touristiques des marchés d'origine, car le phénomène des fuites se traduit par la rémunération inéquitable des prestataires de services des destinations et réduit au minimum les effets positifs du tourisme sur le développement économique et social. Il faut s'occuper de leur réduction sensible grâce à des mesures correctrices et du développement de relations avec d'autres produits et services d'appui;
- la nécessité de supprimer tous les obstacles non justifiés aux mouvements transfrontaliers de touristes, de créer pour tous des chances égales de promotion du tourisme et d'aborder le problème des "conseils aux voyageurs" qu'émettent les gouvernements au sujet des destinations touristiques, le tout pouvant sans doute être traité dans le cadre du mode 2 de "consommation à l'étranger";

- le besoin de reconnaître, sans tenir compte de la classification des services, la dépendance vitale du tourisme à l'égard des engagements de libéralisation favorisant les systèmes de transport et un accès total et juste aux réseaux de distribution et aux circuits d'information et assurant la mise en place d'une infrastructure adaptée et l'élimination systématique des barrières en vue d'un fonctionnement efficace; et, enfin,
- la nécessité de reconnaître tout spécialement la dépendance du tourisme des pays en développement à l'égard des services aériens: l'impact d'une approche réglementaire différente pour la libéralisation des services aériens et l'importance d'encourager l'investissement ou la présence commerciale dans la distribution et l'infrastructure des services aériens sur les marchés en développement.

Ces thèmes sont englobés dans le concept de "libéralisation à visage humain du tourisme" que l'OMT a élaboré et présenté l'an dernier lors du SMDD de Johannesburg. Nous constatons que le projet de texte ministériel de Cancún ne distingue pas certains secteurs de services comme le tourisme. Or, compte tenu de tous les arguments en faveur du tourisme et de tous les espoirs que suscite ce secteur, l'OMT et l'ensemble des professionnels de cette branche d'activité souhaiteraient qu'il en soit fait mention dans les sections du texte définitif consacrées aux négociations sur les services et aux PMA, ce qui constituerait une bonne base et un encouragement pour notre travail à venir.

Dans une optique de "libéralisation à visage humain", l'OMT est prête à soutenir l'évolution de plus en plus rapide du commerce des services touristiques, en particulier en ce qui concerne le développement, la durabilité et la lutte contre la pauvreté.

Tout d'abord, dans le cadre du Programme de développement de Doha lui-même, en œuvrant en collaboration plus étroite avec l'OMC afin d'aborder les problèmes critiques sous-jacents que j'ai énumérés précédemment, et ce, en faisant un examen structuré de leur importance pour le développement et la durabilité. Nous sommes prêts à unir nos forces avec l'OMC en 2004 pour entreprendre une évaluation structurelle du rôle du tourisme dans les échanges de services et pour proposer un instrument adapté afin d'éliminer les derniers obstacles à un développement équilibré du commerce dans ce secteur.

Deuxièmement, en collaborant avec les autres institutions intéressées comme:

- la Banque mondiale et les banques régionales de développement, qui sont à même de se servir de l'arme du tourisme dans le combat contre la pauvreté et en faveur d'un développement durable, moyennant application des accords déjà en place ou en préparation entre ces institutions et l'OMT;
- le PNUD, avec lequel nous avons élargi nos activités traditionnelles d'"agent d'exécution", en particulier dans le cas des régions se relevant de conflits et de l'Afrique subsaharienne où se trouvent la plupart des PMA. L'OMT juge inacceptable que l'Afrique, vu son potentiel, ne reçoive que 3 pour cent des arrivées de touristes internationaux et perçoive à peine 2 pour cent des recettes et que trois pays de ce continent en captent à eux seuls la moitié dans chaque cas. Notre programme spécial pour l'Afrique subsaharienne a pour but de supprimer quelques-uns des principaux obstacles à la mise en valeur touristique des destinations africaines, en particulier pour ce qui est de l'image, du marketing des produits et des services aériens;
- la CNUCED, avec laquelle nous avons signé en 2002 un accord de mise en œuvre de l'initiative STEP (Sustainable Tourism for Eliminating Poverty). La stratégie adoptée dans le cadre de cette initiative vise à exploiter de nouvelles sources de financement et à encourager les liens entre la recherche en sciences humaines et les études que font les

professionnels, afin d'obtenir un capital de départ pour des projets pilotes reproductibles à partir de l'expérience de notre Organisation dans les pays les plus défavorisés;

- le CCI, avec qui nous mettons au point conjointement des outils de création ou de renforcement des moyens des secteurs public et privé des marchés en développement en insistant sur la promotion du tourisme en tant qu'exportation de services;
- l'OACI, pour ce qui est des problèmes essentiels de transport et d'infrastructure, institution avec laquelle nous avons déjà commencé une étude commune détaillée de l'application des mécanismes de sécurité classiques du secteur dans le but de développer ce que nous appelons les "voies aériennes essentielles au développement du tourisme"; et
- l'Union européenne, qui finance nos activités dans la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants dans le tourisme.

Troisièmement, en renforçant les programmes que nous avons déjà mis en place afin d'y incorporer le concept de libéralisation à visage humain du tourisme, les principes et objectifs de développement de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies et les principes de notre Code mondial d'éthique du tourisme de 1999. Sur la base de ces deux derniers instruments, l'OMT est prête à fournir à l'OMC une analyse des mesures de soutien positives afin de faciliter une libéralisation progressive du secteur axée sur le développement et la durabilité.

La transformation de l'Organisation mondiale du tourisme en institution spécialisée des Nations Unies, actuellement en cours et qui, après le "feu vert" de l'ECOSOC, devrait aboutir avant la fin de l'année, sera l'occasion de réaffirmer deux des objectifs de notre Organisation inscrits dans ses Statuts et dans le nouvel accord qui sera conclu entre l'OMT et les Nations Unies, à savoir accorder une attention particulière à la contribution du tourisme international aux économies des pays en développement et souligner l'importance vitale d'un développement durable.
