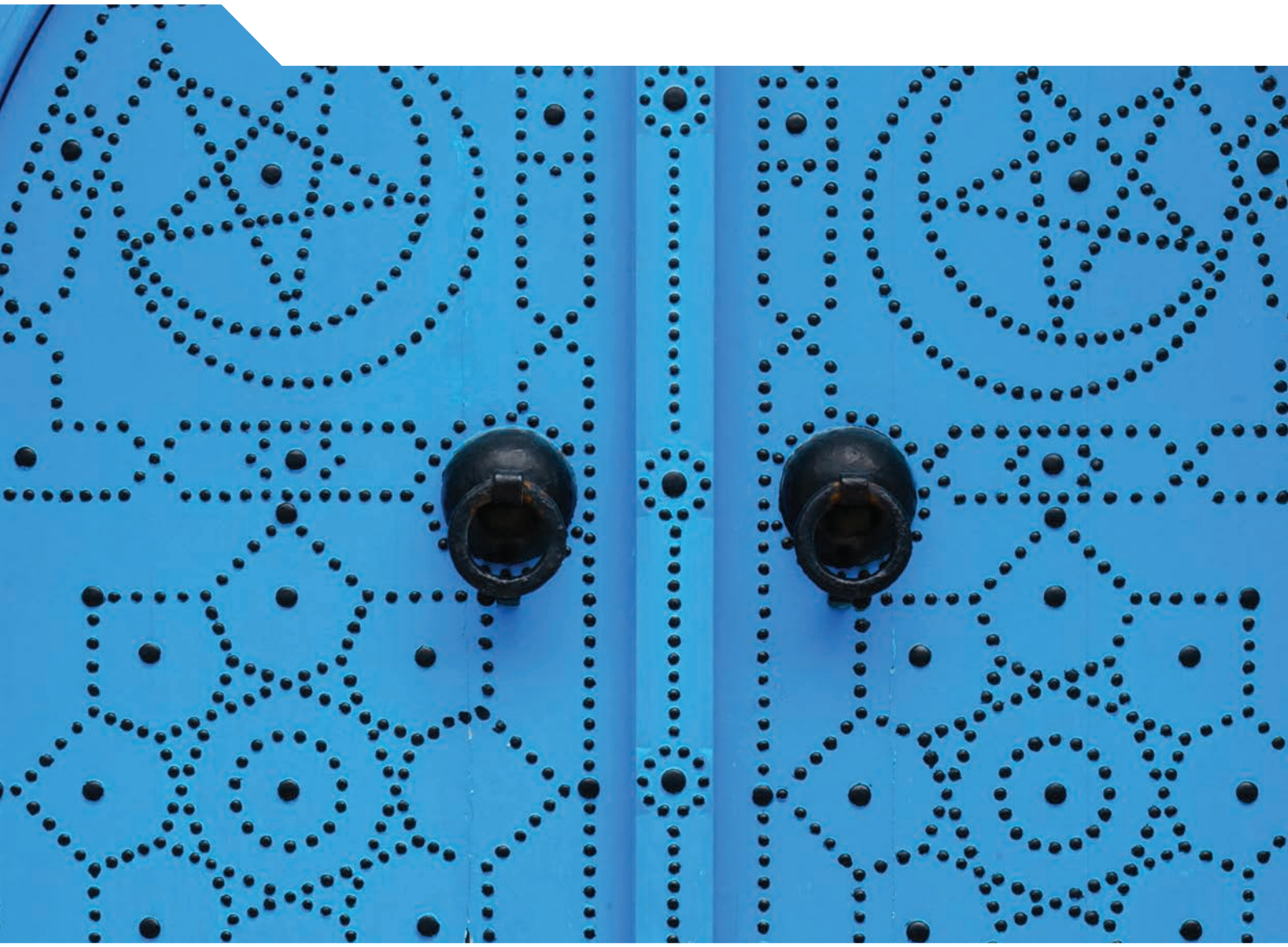
Examens de l'OCDE pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence

TUNISIE 2023



OCDE

Examens de l'OCDE pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence : Tunisie 2023

OCDE

DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

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

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

Note de la République de Türkiye
Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'Ile. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'Ile. La Türkiye reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne
La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Türkiye. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2023), *Examens de l'OCDE pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence : Tunisie 2023*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/7b1327a5-fr.

ISBN 978-92-64-53215-1 (imprimé)
ISBN 978-92-64-77453-7 (pdf)
ISBN 978-92-64-73130-1 (HTML)
ISBN 978-92-64-70241-7 (epub)

Crédits photo : Couverture © Arsgera / Getty Images.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2023

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

Préface

Le tourisme est une composante essentielle de l'économie de services en pleine expansion de la Tunisie et constitue depuis des années une source importante de création d'emplois, de recettes d'exportation et de valeur ajoutée. Le secteur a été frappé de plein fouet par l'ampleur et la durée de la crise liée à la pandémie de la COVID-19. En accentuant les faiblesses structurelles anciennes ou plus récentes, la crise a mis au jour la nécessité pour le secteur d'être mieux préparé à l'avenir à réagir, s'adapter et se relever en cas de choc. À l'heure où le secteur s'efforce de relever ces défis, une action résolue et transformatrice est nécessaire pour conduire son redressement et le mettre sur la voie d'un avenir plus résilient, plus durable et plus inclusif.

Initiée par le ministère du Tourisme, la "Stratégie nationale de développement du tourisme durable à l'horizon 2035" a été élaborée en 2022 pour soutenir la reprise amorcée et servir de cadre au développement d'une industrie touristique qui célèbre le riche patrimoine culturel de la Tunisie, préserve l'environnement et profite aux entreprises tunisiennes, aux citoyens et aux touristes.

Un cadre réglementaire favorable à la concurrence, réduisant ou éliminant les coûts inutiles et maximisant la flexibilité du secteur, sera essentiel à la réussite de cette stratégie.

L'Union européenne et l'OCDE soutiennent ardemment cet effort. Ce rapport est le résultat d'un projet d'évaluation de la concurrence, développé dans le cadre du « Programme d'Appui à la Gouvernance Économique » (PAGE) de l'UE, visant à améliorer le climat des affaires et à relancer l'investissement. Le projet a été mené en étroite collaboration avec le ministère du Tourisme et d'autres acteurs locaux.

Le projet a permis d'identifier les règles et réglementations susceptibles d'entraver le fonctionnement concurrentiel et efficace des marchés dans le secteur du tourisme du pays. Il a évalué 163 textes juridiques et formulé 351 recommandations de réforme. Ces recommandations abordent les contraintes structurelles persistantes dans le secteur, réduisent les barrières à l'entrée et promeuvent des règles du jeu plus équitables au bénéfice de l'industrie, de l'économie tunisienne en général et de la société dans son ensemble.

Si ces recommandations sont pleinement mises en œuvre, la Tunisie peut s'attendre à améliorer le fonctionnement de son industrie touristique et à récolter des bénéfices tels que des prix plus bas pour les consommateurs, une compétitivité et un dynamisme accrus dans le secteur ainsi que dans l'économie, une amélioration des taux de création d'emplois et une augmentation de la croissance du produit intérieur brut estimée à 1,2 %.

Le ministère du Tourisme, l'UE et l'OCDE sont convaincus que cette entreprise conjointe apportera une contribution précieuse aux efforts de réforme visant à placer la Tunisie sur une trajectoire de croissance durable en renforçant sa compétitivité, en stimulant la productivité et en favorisant une croissance économique inclusive et la création d'emplois formels. Nous nous réjouissons de travailler ensemble à la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation.

Mohamed Moez BELHASSINE
Ministre du Tourisme
République Tunisienne

Marcus CORNARO
Ambassadeur de l'Union européenne
en Tunisie

Carmine DI NOIA
Directeur des affaires financières et
des entreprises, OCDE

Avant-propos

La profondeur et la durée de la crise déclenchée par la pandémie de Covid-19 ont gravement affecté l'industrie du tourisme dans le monde entier, et le secteur touristique tunisien n'a pas échappé à ses impacts. Le choc est survenu à un moment où l'industrie se remettait lentement des conséquences de la révolution de 2011 et des attaques terroristes de 2015 dans le pays. La crise a aggravé les faiblesses structurelles existantes et mis en évidence la nécessité pour les autorités de réagir et d'accélérer les réformes structurelles afin de promouvoir une reprise complète. Un cadre réglementaire favorable à la concurrence, qui évite les coûts inutiles et permet la flexibilité, sera crucial pour ces efforts. Ce rapport analyse les barrières réglementaires à la concurrence dans le secteur du tourisme tunisien.

Les réglementations anticoncurrentielles qui entravent l'entrée et l'expansion sur les marchés peuvent être particulièrement préjudiciables car elles réduisent la croissance de la productivité, limitent l'investissement et l'innovation et nuisent à la création d'emplois. En outre, le tourisme est sensible aux événements extérieurs et les changements dans les cycles économiques peuvent avoir un effet considérable sur l'activité. Il est donc essentiel que le secteur soit suffisamment flexible pour s'adapter aux changements de conditions. L'absence de barrières significatives à l'entrée et à la sortie dans le cadre réglementaire du tourisme, tel que décrit dans ce rapport, contribue à cette flexibilité.

Cet examen de l'OCDE sur l'évaluation de la concurrence en Tunisie a été mené en étroite collaboration avec le ministère du Tourisme, le Conseil de la concurrence, et d'autres autorités tunisiennes et parties prenantes locales. Le rapport comprend une évaluation de la concurrence et une analyse de 163 textes législatifs réglementant des services touristiques clés tels que l'hébergement, la restauration, le transport, les agences de voyage et les services culturels, sportifs et récréatifs. Le rapport identifie 447 barrières réglementaires potentielles à la concurrence et soumet 351 recommandations pour rendre la réglementation du secteur plus favorable à la concurrence.

Ce rapport s'appuie sur les précédentes évaluations de la concurrence réalisées par la Division de la concurrence de l'OCDE. À l'aide de sa Recommandation et de son Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence, l'OCDE aide les gouvernements à adopter des lois et des réglementations favorables à la concurrence depuis plus d'une décennie. Depuis 2013, l'OCDE a aidé la Grèce, le Mexique, le Portugal, la Roumanie, l'Islande, le Brésil et 10 pays de l'ASEAN à évaluer la concurrence dans des secteurs stratégiques, tels que l'industrie pharmaceutique, le bâtiment et les travaux publics, la logistique, les médias, l'industrie manufacturière et le commerce de gros et de détail.

L'examen sur l'évaluation de la concurrence en Tunisie s'inscrit dans le cadre des efforts déployés par le pays pour renforcer sa politique de concurrence. Il fait partie d'un projet plus large visant à encourager des réformes favorables à la concurrence dans le pays avec le soutien de la Délégation de l'Union européenne en Tunisie. Le projet s'appuie sur le succès des Examens de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence de 2019 : Tunisie, qui ont examiné les secteurs du commerce de gros et de détail et du transport routier et maritime de marchandises. D'autres composantes du projet comprennent les Examens par les pairs de l'OCDE du droit et de la politique de la concurrence : Tunisie, publiés en 2022, et l'étude de marché de l'OCDE sur la concurrence dans le secteur de la banque de détail, qui sera publiée à la mi-2023.

Ce document a été produit avec le soutien financier de la Délégation de l'Union européenne en Tunisie. Les opinions exprimées dans le présent rapport ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant l'opinion officielle de l'UE.

Remerciements

Ce rapport est le résultat du projet sur l'évaluation de l'impact concurrentiel de la législation dans le secteur du tourisme. Il a été élaboré par l'OCDE en étroite collaboration avec la Délégation de l'Union européenne en Tunisie, le ministère du Tourisme et de l'Artisanat et le Conseil de la concurrence.

Nos remerciements vont à Marco Stella, Carl Daspect et Vladimir Rojanski de la section économique de la délégation de l'UE et Mouna Mathlouthi Ghliss et Mohamed Charni de la Direction générale de la coopération internationale du ministère du Tourisme et de l'Artisanat pour leur excellente collaboration, leur soutien, et leur contribution à la tâche de coordination d'un projet de cette complexité.

Nous remercions le ministère du Tourisme et l'ONTT pour leur coopération, leur engagement et leur soutien tout au long du projet. En particulier, les auteurs remercient Mohamed Moez Belhassine, Ministre du Tourisme et son équipe, notamment Mehdi Bel Hadj Ali et Monia Layouni ainsi que Nizar Slimane, Directeur général de l'ONTT et son équipe, notamment Haroun Ouni, Saber Karoui, Ahlem Barbaria, Wissem Hmaidi, Wajdi Chouchene et Mohamed Ayari.

Nous sommes également reconnaissants à Adnen Lassoued, Directeur général de l'INS et à son équipe, en particulier Mustapha Bouzaiene et Kaouther Chibani, à Ridha Ben Mahmoud, ancien Président du Conseil de la concurrence, et toute l'équipe du Conseil, en particulier Fathia Hammed, ancienne Vice-Présidente, Mohamed Mnasser, Vice-Président, et Mohamed Cheikhrouhou, Rapporteur Général, pour leur précieuse contribution.

En outre, nous reconnaissons la contribution précieuse des experts gouvernementaux qui ont participé au projet en fournissant des informations, des conseils et des commentaires tout au long du projet provenant des départements des ministères concernés suivants :

- Ministère de la Santé : l'Office national du thermalisme et de l'hydrothérapie (ONTH) ;
- Ministère du Transport : la Direction générale des transports terrestres et la Direction générale des affaires juridiques ;
- Ministère des Affaires culturelles : la Direction générale de la coopération internationale et l'Institut national du patrimoine (INP) ;
- Présidence du gouvernement : l'Instance générale des partenariats public-privé (IGPPP) et le Secrétariat général des affaires maritimes.

Nous souhaitons également remercier le management, le personnel et les membres des fédérations suivantes pour l'échange informatif et pour leurs précieuses contributions lors des entretiens directs et dans le cadre de l'enquête en ligne :

- Fédération tunisienne des agences de voyage (FTAV) ;
- Fédération interprofessionnelle du tourisme tunisien (FI2T) ;
- Fédération tunisienne des restaurants touristiques (FTRT) ;
- Chambre syndicale du transport touristique ;
- Chambre syndicale des loueurs de voitures ;
- Fédération tunisienne des activités subaquatiques et de sauvetage aquatique (FAST) ;
- Chambre nationale des gestionnaires des ports de plaisance ;
- Fédération tunisienne des guides agréés de tourisme ;

- Association des guides de tourisme de croisière ;
- Organisation tunisienne de défense du consommateur (ODC).

L'équipe du projet a eu des réunions productives avec des partenaires internationaux impliqués dans des projets liés au tourisme et nous voudrions remercier en particulier la GIZ, Swiss Contact, USAID et Expertise France.

Les opinions exprimées dans le rapport ne reflètent pas nécessairement les points de vue des organisations ou des individus susmentionnés.

L'étude a été préparée par une équipe dirigée par Saïd Kechida et composée de Sophie Flaherty, Cristina Volpin, Yosuke Jin, Richard May, tous de la Division de la concurrence, sous la supervision stratégique de Ori Schwartz, chef de la Division de la concurrence de l'OCDE. Federica Maiorano de la Division de la concurrence a revu le rapport et a fourni des commentaires détaillés et utiles. Nous remercions tout particulièrement les experts de l'OCDE pour leurs commentaires et leurs retours utiles. Ceux-ci incluent António Gomes, Directeur adjoint de la Direction des affaires financières et des entreprises ; Jane Stacy, Christopher Howard and Kristen Corrie du Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes – Division de l'entrepreneuriat, des PME et du tourisme ; Daniel Trnka de la Direction de la gouvernance publique – Division de la politique réglementaire ; Fernando Mistura et Stephen Thomsen, de la Division de l'investissement. Nous voudrions également remercier Mehdi Ben Braham et Menna Mahmoud pour leur contribution.

Le rapport a été édité en anglais par Padraic Convery et préparé pour publication par Liv Gudmundson et Erica Agostinho, Direction des affaires financières et des entreprises. Nasli Aouka de la Division de la concurrence a révisé la version française.

Table des matières

Préface 3

Avant-propos 4

Remerciements 5

Abréviations et acronymes 10

Résumé 11

1 Évaluation et recommandations 15
1.1. Contexte du projet 16
1.2. Les avantages de la concurrence 17
1.3. Principales recommandations du projet 19
1.4. Avantages de la levée des obstacles 28
Références 35
Notes 38

2 Présentation du secteur du tourisme 41
2.1. Définition et étendue du secteur 42
2.2. Aperçu économique 43
2.3. Aperçu des institutions 54
2.4. Aperçu de la législation 58
Références 61
Notes 63

3 Services d'hébergement et de bien-être 67
3.1. Introduction 68
3.2. Services d'hébergement 68
3.3. Services de bien-être 85
Références 92
Notes 93

4 Services de restauration 97
4.1. Introduction 98
4.2. Restaurants touristiques 99
4.3. Autres services de restauration 105
Références 109
Notes 110

5 Services de transport de passagers 113
5.1. Introduction 114
5.2. Transport touristique 114

5.3. Location de véhicules 118
5.4. Taxis et autres moyens de transport public routier non régulier 122
5.5. Services de covoiturage 130
Références 135
Notes 137

6 Agences de voyages et autres services de réservation 141
6.1. Introduction 142
6.2. Agences de voyages 142
6.3. Guides de tourisme 149
Références 154
Notes 155

7 Services culturels 157
7.1. Introduction 158
7.2. Concessions patrimoniales 158
7.3. Types spécifiques d'entreprises de tourisme culturel 162
Références 166
Notes 166

8 Services sportifs et autres services récréatifs 169
8.1. Introduction 170
8.2. Golf 171
8.3. Ports de plaisance 174
8.4. Excursions et bateaux de plaisance 177
8.5. Centres de plongée 182
8.6. Bases nautiques 187
Références 190
Notes 190

9 Barrières horizontales et contraintes administratives 193
9.1. Qualité de la réglementation 194
9.2. Autorisations d'investissement 198
9.3. Restrictions visant l'investissement étranger 202
Références 205
Notes 206

Annexe A. Méthodologie 207

GRAPHIQUES

Graphique 2.1. PIB direct du tourisme 44
Graphique 2.2. Évolution des activités touristiques en Tunisie 45
Graphique 2.3. Évolution des revenus du tourisme 47
Graphique 2.4. Évolution du nombre de nuitées des non-résidents 47
Graphique 2.5. Entrées des non-résidents par nationalité 48
Graphique 2.6. Répartition du nombre de nuitées par motivation 49
Graphique 2.7. Répartition des résidents en hôtel, par région (2019) 50
Graphique 2.8. Nuitées dans des hébergements alternatifs 51
Graphique 2.9. Nombre de visites des principaux monuments ou musées, 2019 52
Graphique 2.10. Répartition de l'investissement touristique par région 54

Graphique 3.1. Établissements d'hébergement touristique par catégorie 69
Graphique 3.2. Répartition des centres de thalassothérapie en Tunisie 86
Graphique 4.1.Répartition des restaurants touristiques par région 100
Graphique 5.1. Répartition des agences de location de voitures par région 119
Graphique 6.1. Répartition des agences de voyage par région 143
Graphique 7.1. Sites et monuments historiques par région 159
Graphique 8.1. Répartition de l'investissement récréatif par région 170
Graphique 9.1. Indicateurs mondiaux de la gouvernance – classement selon l'indicateur de qualité de la réglementation 195
Graphique 9.2. Indicateurs RMP – régimes d'autorisation et de permis 199
Graphique 9.3. Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE dans l'hôtellerie et la restauration, 2020 203

Graphique A A.1. Variations dans le surplus du consommateur 210

TABLEAUX

Tableau 1.1. Résumé des dispositions juridiques analysées 19
Tableau 1.2. PIB imputable au tourisme par secteur 30
Tableau 1.3. Estimation de l'impact sur le PIB imputable au tourisme 34
Tableau 2.1. Produits et activités de consommation caractéristiques du tourisme 43
Tableau 2.2. Contribution directe et indirecte du tourisme, par secteur, 2018 45
Tableau 2.3. Part de l'emploi informel dans le secteur hôtel-restauration en 2019 46
Tableau 2.4. Évolution du nombre d'établissements touristiques 49
Table 5.1. Le transport public non régulier de voyageurs en Tunisie 122
Table 5.2. Nouveaux tarifs adoptés pour les taxis individuels 126
Tableau 8.1. Critères techniques pour les terrains de Golf 171
Tableau 8.2. Taux d'occupation des ports de plaisance (Mars 2022) 174
Tableau 9.1. Principaux éléments des Principes de bonne pratique de l'OCDE concernant l'analyse d'impact de la réglementation 198

Suivez les publications de l'OCDE sur :

https://twitter.com/OECD

https://www.facebook.com/theOECD

https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/

https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary

https://www.oecd.org/newsletters/

Abréviations et acronymes

AFT	Agence foncière touristique
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
AMVPPC	Agence de mise en valeur du Patrimoine et de promotion culturelle
ANPE	Agence nationale de protection de l'environnement
APAL	Agence de protection et d'aménagement du littoral
APIP	Agence des ports et des installations de pêche
ATANP	Association tunisienne des activités nautiques et de plaisance
ATTT	Agence technique des transports terrestres
CE	Commission européenne
CMAS	Confédération mondiale des activités subaquatiques
CST	Compte satellite du tourisme
DGCEE	Directeur général de la concurrence et des enquêtes économiques
DPI	Droits de propriété intellectuelle
EUR	Euro
FAST	Fédération tunisienne des activités subaquatiques et de sauvetage aquatique
FI2T	Fédération interprofessionnelle du tourisme tunisien
FNLV	Fédération nationale des loueurs de véhicules
FODEC	Fonds de développement de la compétitivité dans le secteur du tourisme
FTANT	Fédération tunisienne des activités du tourisme nautique
FTAV	Fédération tunisienne des agences de voyage
FTH	Fédération tunisienne de l'hôtellerie
FTRT	Fédération tunisienne des restaurants touristiques
IDE	Investissement direct à l'étranger
IGPPP	Instance générale de partenariat public privé
INP	Institut national du patrimoine
INS	Institut national des statistiques
ISO	International Organization for Standardization (Organisation internationale de normalisation)
MENA	Zone Afrique du Nord et Moyen-Orient
NAT	Nomenclature d'activités tunisiennes
ODC	Organisation tunisienne de défense du consommateur
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMMP	Office de la marine marchande et des ports
ONG	Organisation non gouvernementale
ONTH	Office national du thermalisme et de l'hydrothérapie
ONTT	Office national du tourisme tunisien
ONUAA	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
PADI	Professional Association of Diving Instructors (Association professionnelle des instructeurs de plongée)
PIB	Produit intérieur brut
RMP	Réglementation des marchés de produit
SARL	Société à responsabilité limitée
SPA	Sanus Per Aquam
SSI	Scuba Schools International (Écoles de plongée internationales)
STDG	Société tunisienne de développement du golf
TND	Dinar tunisien
TPO	Transport de personnes à titre onéreux
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
USD	Dollar américain
UTICA	Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat
VAB	Valeur ajoutée brute
VTC	Voiture de transport avec chauffeur

Résumé

L'examen d'évaluation de la concurrence des lois et réglementations dans le secteur du tourisme fait partie d'un projet plus large visant à favoriser les réformes pro-concurrentielles en Tunisie. Le tourisme est un élément clé de l'économie tunisienne et constitue depuis des années une source importante de création d'emplois et de valeur ajoutée. L'OCDE a réalisé cette évaluation de la concurrence afin d'identifier les règles et réglementations susceptibles de faire obstacle à la concurrence et à un fonctionnement efficient du marché dans le secteur du tourisme tunisien.

Le rapport contient 351 recommandations dont la mise en œuvre pourrait pallier les atteintes à la concurrence et ouvrir des perspectives d'accès au marché pour les entreprises proposant des activités liées au tourisme. Ces perspectives revêtent une importance particulière dans le sillage de la pandémie de COVID-19, qui a mis à mal le secteur du tourisme. Une réglementation favorable à la concurrence, évitant les coûts inutiles et ménageant une certaine souplesse est indispensable pour qu'une reprise durable s'installe.

Si elles sont mises en œuvre, les recommandations présentées dans ce rapport bénéficieraient aux consommateurs tunisiens et à l'économie du pays. L'OCDE a évalué l'impact économique de cette mise en œuvre à 1 392 millions TND, soit 1.2 % du PIB tunisien de 2018, en retenant une estimation prudente.

Une méthodologie éprouvée a été utilisée pour les besoins de ce projet, en l'occurrence le Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence. Elle a consisté à recenser et cartographier toute la législation applicable, puis à passer au crible à l'aide du Manuel tous les textes juridiques pour repérer les dispositions de nature à restreindre la concurrence. Il a ensuite fallu identifier les objectifs poursuivis par chaque disposition, puis réaliser une analyse approfondie de chacune d'elles, notamment déterminer si les restrictions étaient proportionnées à l'objectif visé. Pour mieux comprendre ces dispositions, leurs objectifs et les problématiques associées à chaque activité, l'OCDE a réalisé 65 entretiens avec des acteurs publics et privés et une enquête en ligne auprès des professionnels du tourisme. Lorsqu'une réglementation est jugée trop restrictive, le rapport propose des modifications pour supprimer ou faire évoluer les aspects qui risquent d'entraver l'accès au marché et le bon fonctionnement des activités. Les restrictions repérées peuvent être groupées en trois grandes catégories : un régime d'autorisation lourd et contraignant ; des conditions d'exercice coûteuses et trop détaillées ; l'influence des opérateurs historiques dans les organes de décision. Le projet a également contribué à la création du premier Compte satellite du tourisme pour la Tunisie.

Services d'hébergement et de bien-être

Les services d'hôtellerie et d'hébergement représentent la plus grande part du chiffre d'affaires du secteur du tourisme tunisien. Plusieurs réglementations sont susceptibles d'entraver la concurrence, l'efficience des entreprises et la croissance, notamment des procédures d'autorisation lourdes, les politiques de zonage et des conditions d'exercice coûteuses. Le rapport propose de revoir les politiques de zonage, de simplifier les procédures d'autorisation pour les projets hors zones touristiques, de supprimer les normes en matière d'hébergement lorsqu'elles sont inapplicables et lorsqu'elles n'ont pas d'objectifs clairs et de lever les obstacles à la prise de participation étrangère qui risquent de nuire à l'investissement dans le secteur. Les **services liés au bien-être** sont étroitement associés au secteur de l'hôtellerie et pourraient favoriser une diversification du secteur touristique tunisien. Des dispositions juridiques contradictoires et l'absence de cadres adéquats pour certains services de bien-être exacerbent l'incertitude juridique et étouffent les investissements. Le rapport propose des mesures de nature à

simplifier et harmoniser le cadre réglementaire relatif à l'hydrothérapie et éliminer les dispositions juridiques contradictoires.

Services de restauration

Les **restaurants touristiques** sont soumis à des procédures d'autorisation et de classement semblables à celles applicables aux services d'hébergement. Le rapport recommande de supprimer le système de classement obligatoire, de même que les obligations autres que celles portant sur l'hygiène, la sécurité et la protection des consommateurs et d'envisager de transférer certaines normes dimensionnelles et fonctionnelles dans un guide de l'investisseur. Il conviendrait de revoir la procédure à suivre pour obtenir une licence autorisant à servir de l'alcool, qui doit également être suivie par les hôtels et établissements de divertissement, et de la simplifier lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'un investissement pour ouvrir un restaurant ou autre établissement de restauration. Pour ce qui est des **autres services de restauration**, par exemple les restaurants traditionnels et les établissements de restauration rapide, le rapport propose de lever les contraintes sanitaires qui font supporter des coûts injustifiés aux petites entreprises et qui ne se rapportent pas à l'hygiène, à la sécurité et à la protection des consommateurs. Les autorités devraient également examiner d'autres solutions réglementaires concernant les vendeurs de restauration de rue qui souhaitent installer des *food trucks* (camions-restaurants), comme par exemple l'octroi d'autorisations temporaires d'occupation du domaine public.

Services de transport de voyageurs

Le transport est le deuxième contributeur au chiffre d'affaires du secteur touristique tunisien, dont il constitue un segment vital. L'activité de **transport touristique** occupe une place importante en Tunisie, mais reste soumise à plusieurs restrictions. Elle n'est accessible qu'à des agences de voyage de « catégorie A », et les véhicules ne peuvent être conduits que par une personne titulaire d'une carte professionnelle, qui n'est elle-même délivrée qu'à certaines conditions. Le rapport recommande de mettre fin à l'exclusivité dont jouissent les agences de voyage en ce qui concerne l'offre de services de transport touristique et de lever les conditions associées à la carte professionnelle qui faussent la concurrence. Il propose aussi de lever certaines obligations qui imposent des contraintes excessives aux entreprises de **location de véhicules**, à savoir les obligations en matière de qualification et d'exigences minimums de véhicules, ainsi que la limite d'âge. Les **services de taxis et de transport public routier non régulier** jouent aussi un rôle fondamental dans le secteur du tourisme tunisien. L'évaluation réalisée laisse penser qu'il faudrait réformer la réglementation pour que ces activités s'exercent dans un environnement favorable à la concurrence et pour alléger les contraintes qui pèsent sur les acteurs du marché. Le rapport recommande d'éliminer les obligations d'autorisation qui font double emploi, de modifier et de revoir plus régulièrement les critères sur lesquels repose la définition des quotas appliqués aux taxis.

Agences de voyage et autres services de réservation

Les **agences de voyage** jouent un rôle essentiel pour le tourisme national comme international. Malgré l'introduction d'un cahier des charges, la réglementation continue de créer des barrières à l'entrée, y compris des obligations relatives aux équipements et conditions d'exercice, aux qualifications professionnelles, ou l'imposition d'un capital social minimum, faussant la concurrence et favorisant l'informalité. Le rapport contient plusieurs recommandations dont l'application intensifierait la concurrence. Il s'agirait d'ouvrir à la concurrence des services qui ne peuvent actuellement être proposés que par les agences de voyage, de supprimer la distinction entre les deux catégories d'agences, de supprimer le capital minimum spécifique obligatoire et d'imposer des conditions d'exercice proportionnées. Le cadre qui régit l'activité des **guides touristiques** est obsolète. Il prévoit des procédures d'autorisation lourdes et

rigides et impose, outre des obligations coûteuses et inutiles, le renouvellement annuel de la carte professionnelle. Le rapport invite les autorités à simplifier les obligations relatives à la carte professionnelle, de même qu'à revoir la durée de validité et la procédure de renouvellement.

Services culturels

Le domaine des **services culturels** est celui qui recèle le plus gros potentiel à exploiter pour diversifier le tourisme en Tunisie. Les **concessions patrimoniales** sont au cœur de ce potentiel. Le rapport recommande de faire évoluer la réglementation pour réduire le plus possible le risque de conflit d'intérêts inhérent au modèle de gestion de l'Agence de mise en valeur du patrimoine et de promotion culturelle (AMVPPC) à travers une meilleure définition et une clarification de son rôle dans l'attribution des concessions. Il propose également de consolider le cadre qui régit actuellement les concessions et de veiller à ce qu'il soit plus ouvert à l'initiative privée, plus souple et propice à la concurrence. Les galeries, musées et ateliers d'art privés sont indispensables au dynamisme de l'environnement culturel. Le rapport propose de lever certaines obligations relatives au capital minimum, à l'allocation d'espace et aux qualifications et de supprimer l'obligation de notification des événements.

Services sportifs et autres services récréatifs

L'exercice d'**activités sportives et récréatives** est subordonné à l'obtention d'une autorisation délivrée au niveau local octroyant à l'administration un important pouvoir discrétionnaire et décourageant l'entrée de nouvelles entreprises. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'investissement dans ces activités n'a pas dépassé 10 % du total de l'investissement touristique ces dix dernières années. Le rapport analyse une sélection de services et propose plusieurs modifications réglementaires.

Les **marinas** pourraient donner un nouvel élan au tourisme de plaisance tunisien. Le rapport recommande d'accélérer la publication des textes d'application du Code des ports maritimes afin d'éliminer les conflits de compétence entre les diverses autorités impliquées. Il formule également des recommandations visant les **yachts et les bateaux de plaisance**, par exemple la définition de conditions claires pour l'autorisation d'utiliser un yacht, la clarification des règles et procédures douanières pour l'utilisation de bateaux étrangers en vertu du régime d'importation temporaire et la simplification des formalités à accomplir pour pouvoir piloter un yacht. Il pourrait aussi être judicieux de simplifier les procédures d'autorisation auxquelles doivent se soumettre les **centres de plongée et les bases nautiques**, de publier des instructions claires et transparentes pour l'examen des demandes et d'adopter un cadre juridique approprié pour les inspections.

Enfin, un assouplissement de plusieurs contraintes administratives citées dans le rapport pourrait être bénéfique au tourisme. Le rapport contient plusieurs recommandations à suivre pour améliorer la qualité de la réglementation, simplifier les procédures d'autorisation des investissements et de contrôle et lever les obstacles à l'investissement étranger.

1 Évaluation et recommandations

Bien que les réglementations poursuivent des objectifs politiques légitimes, lorsqu'elles sont trop restrictives ou onéreuses, un examen complet peut aider à identifier les secteurs problématiques et à développer des politiques alternatives qui permettent d'atteindre les objectifs du gouvernement sans nuire à la concurrence. Cette évaluation identifie des distorsions de concurrence dans la législation tunisienne. Le rapport formule 351 recommandations spécifiques pour éliminer les obstacles potentiels et accroître la concurrence. Les avantages résultant de la suppression des obstacles réglementaires entraîneront une augmentation de l'entrée et faciliteront la conduite des affaires, entraînant ainsi une baisse des prix, des services plus innovants et diversifiés et un plus grand choix pour les consommateurs, ainsi que la capacité de mieux répondre à une demande étendue à mesure que des entreprises nouvelles et plus efficaces entrent sur le marché ou des entreprises existantes adoptent des formes innovantes de production et de prestation de services.

1.1. Contexte du projet

L'examen d'évaluation de la concurrence des lois et réglementations dans le secteur du tourisme fait partie d'un projet plus large visant à favoriser les réformes pro-concurrentielles en Tunisie. Outre l'évaluation de la concurrence dans le tourisme, le projet comprend un examen par les pairs du droit et de la politique de la concurrence et une étude de marché du secteur bancaire. Ce projet fait suite à une première évaluation de la concurrence menée par l'OCDE en 2019 qui couvrait deux secteurs importants de l'économie : le commerce de gros et de détail ainsi que le transport routier et maritime de marchandises.

Le projet a été mené dans le cadre du "Programme d'Appui à la Gouvernance Économique (PAGE)" de l'Union Européenne qui vise à soutenir les efforts du Gouvernement tunisien pour améliorer le climat national des affaires et relancer l'investissement des entreprises dans le cadre d'un plan de redressement post-COVID. Le projet a débuté en février 2021 et s'est conclu par un lancement officiel de recommandations de l'OCDE et un rapport publié en juin 2023.

En utilisant la méthodologie décrite dans le Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence de l'OCDE, le projet visait à identifier les restrictions réglementaires inutiles à la concurrence qui agissent comme des obstacles à la croissance économique durable et à l'innovation en Tunisie, et à suggérer des moyens alternatifs moins restrictifs pour atteindre les mêmes objectifs réglementaires.

Le projet d'évaluation de la concurrence de l'OCDE en Tunisie a identifié les aspects de l'environnement réglementaire et politique national susceptibles d'entraver le fonctionnement efficace d'un marché concurrentiel dans le secteur du tourisme. Le projet a examiné les conséquences probables de la réglementation existante et proposé des alternatives susceptibles de mieux atteindre l'objectif politique, tout en garantissant un climat commercial compétitif. Le résultat du projet, qui comprend principalement des recommandations de réformes réglementaires, vise à soutenir les priorités du Gouvernement tunisien en favorisant une productivité et une innovation accrues dans l'ensemble de l'économie.

La méthodologie d'évaluation de la concurrence repose sur l'hypothèse qu'il existe souvent plusieurs façons d'atteindre un objectif de politique publique spécifique et que certaines politiques restreignent la concurrence plus que d'autres. Étant donné que les consommateurs bénéficient généralement de plus, plutôt que de moins, de concurrence, il est essentiel d'identifier les restrictions à la concurrence qui ne sont pas strictement nécessaires à la poursuite des objectifs publics et de développer des politiques alternatives moins restrictives qui permettent tout de même d'atteindre les objectifs gouvernementaux souhaités. Le Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence de l'OCDE fournit une méthodologie générale pour ces deux tâches. Cette méthodologie a été utilisée dans plusieurs pays et mise à jour sur la base des enseignements tirés et des avancées réglementaires mondiales.

Ce projet a été réalisé dans un contexte de crise pandémique du COVID-19 qui a eu un impact profond sur l'économie tunisienne. La mise en place d'un cadre réglementaire pro-concurrentiel qui aide les entreprises à éviter les coûts inutiles et permet la flexibilité sera cruciale pour une reprise durable. Plus que jamais, il est important de maximiser le bien-être de la société sans coûts réglementaires inutiles pour les entreprises.

Le secteur évalué a joué et continue de jouer un rôle important dans l'accélération du développement économique de la Tunisie. Il est la principale source de revenus en devises étrangères depuis des décennies et un puissant générateur d'activité supplémentaire dans d'autres secteurs de l'économie. En 2019, la contribution du tourisme au produit intérieur brut (PIB) était d'environ 8,1 %, dont la moitié était générée indirectement par sa contribution aux industries en amont. Le secteur est également au cœur des réformes structurelles et réglementaires en cours conformément à la Stratégie nationale de développement du tourisme durable à l'horizon 2035, qui repose sur quatre piliers principaux : 1) la compétitivité, 2) la diversification, 3) l'investissement et 4) le marketing. Les activités concernées ont été choisies en tenant compte des priorités du programme de l'Union européenne "*Tounes Wijhetouna*" qui

vise la diversification du tourisme, le développement de l'artisanat et la valorisation du patrimoine en Tunisie.[1]

Dans ce contexte, et après une première phase de recherche et d'échanges avec les parties prenantes, l'analyse sectorielle s'est concentrée sur 1) les services d'hébergement et de bien-être, 2) les services de restauration, 3) les services de transport de passagers, 4) les agences de voyages et services associés, 5) les services culturels, 6) les services sportifs et récréatifs.

1.2. Les avantages de la concurrence

L'examen de l'impact concurrentiel des lois et réglementations doit permettre de repérer les réglementations susceptibles d'entraver indûment le jeu des forces du marché et, ce faisant, de peser sur les perspectives de croissance du pays. Plus précisément, le projet a pour objectif de repérer les restrictions qui :

- Manquent de clarté, ce qui signifie qu'elles risquent d'être appliquées de manière arbitraire ou qu'elles sont opaques ;
- Empêchent l'accès aux marchés de nouvelles entreprises, notamment de petites et moyennes entreprises (PME) ;
- Permettent à quelques entreprises, peu nombreuses, de dégager des profits supérieurs à ce qu'ils devraient être pour des raisons qui ne sont pas liées à la productivité ou à la qualité de leurs produits ; et
- Font supporter au consommateur un prix plus élevé que ce qu'il devrait être.

Chacune de ces restrictions a probablement des retombées bien au-delà des consommateurs des secteurs étudiés. Lorsque les consommateurs peuvent comparer les offres de produits et services et faire un choix, les entreprises sont contraintes de se livrer concurrence, d'innover davantage et d'être plus productives (Nickell, 1996[1]); (Blundell, Griffith et Reenen, 1999[2]); (Aghion et al., 2004[3]). Les secteurs où la concurrence est plus vive se caractérisent par une croissance de la productivité plus rapide. Ces constats sont corroborés par diverses études empiriques et sont synthétisés par l'OCDE (2023[4]). La concurrence stimule la productivité, en premier lieu parce qu'elle permet à des entreprises plus performantes d'entrer sur le marché et d'y gagner des parts, au détriment d'entreprises moins performantes.

Outre les travaux qui montrent que la concurrence stimule la productivité et la croissance économique, de nombreuses études ont mis en évidence les effets positifs d'une réglementation plus souple des marchés de produits – domaine le plus pertinent pour le présent projet[2]. Ces études analysent l'impact de réglementation sur des variables telles que la productivité, l'emploi, la recherche et développement et l'investissement. Les différences de réglementation peuvent également avoir une incidence et entraver sensiblement à la fois les échanges et l'investissement direct étranger (IDE) (Fournier et al., 2015[5]) (Fournier, 2015[6]).[3] En stimulant la croissance, une réglementation plus souple des marchés de produits peut rendre la dette publique plus soutenable, ce qui revêt une importance particulière pour un pays comme la Tunisie (OCDE, 2019[7]).

De nombreuses études mettent en lumière les gains de productivité induits par un assouplissement de la réglementation des marchés de produits (RMP). Au niveau des entreprises et des secteurs d'activité, une RMP restrictive est associée à une moindre productivité multifactorielle (Nicoletti et Scarpetta, 2003[8]) et (Arnold, Nicoletti et Scarpetta, 2011[9]).[4] Il en va de même au niveau agrégé (Égert, 2016[10]).[5] L'impact de réglementations défavorables à la concurrence sur la productivité ne se limite pas au secteur dans lequel elles sont appliquées, et cet effet est d'autant plus fort que les secteurs sont proches de la frontière de la productivité (Bourlès et al., 2013[11]).[6] Plus précisément, l'impact de la productivité passe en grande partie par le canal de l'investissement dans la recherche et développement (Cette, Lopez et Mairesse, 2017[12]).

Par ailleurs, l'abaissement des obstacles réglementaires dans les industries de réseau peut avoir des retombées non négligeables sur les exportations (Daude et de la Maisonneuve, 2018[13]).

Une RMP plus stricte a également une incidence négative sur l'innovation et l'investissement dans les actifs intellectuels, par exemple les données informatisées ou les droits de propriété intellectuelle (DPI) (Andrews et Criscuolo, 2013[14]); (Andrews et Westmore, 2014[15]). Nicoletti et al. (2020[16]) (2020[16])constatent que la pression concurrentielle liée à des barrières réglementaires plus faibles (à l'entrée par exemple) encourage les entreprises à adopter des technologies numériques telles que l'informatique en nuage. Les réformes de la RMP favorables à la concurrence vont de pair avec une augmentation du nombre de brevets (Westmore, 2013[17]), tandis qu'une RMP plus stricte est corrélée avec des investissements plus faibles et amplifie les effets négatifs d'une réglementation relativement restrictive du marché du travail (Égert, 2018[18]).[7]

Une plus grande flexibilité peut également se traduire par un taux d'emploi plus élevé. Cahuc et Kramarz (2004[19]) constatent que dans le secteur du transport routier en France, la progression du taux d'emploi a été plus rapide après la déréglementation[8]. Dans une étude portant sur 18 pays de l'OCDE sur une période de dix ans, (Criscuolo, Gal et Menon, 2014[20]) observent qu'en moyenne, les petites entreprises qui ont au maximum cinq années d'existence sont à l'origine d'environ 42 % de la création d'emplois[9]. Comme souligné par l'OCDE (2015[21]), « le fait que les jeunes entreprises jouent un rôle aussi important dans la création d'emplois laisse penser que la réduction des obstacles à la création d'entreprises pourrait, à travers ses effets sur l'emploi, contribuer de manière non négligeable à l'égalité des revenus ».

Certaines données mettent également en lumière l'intérêt d'une élimination de la réglementation anticoncurrentielle sur le plan de la réduction des inégalités de revenu. Ainsi, Causa et al. (2015[22]) révèlent qu'une RMP moins restrictive va de pair avec des revenus des ménages plus élevés et une diminution des inégalités de revenu[10]. D'autres montrent que les obstacles à la concurrence peuvent aider les segments les plus aisés de la société à accumuler des ressources au détriment des autres. Évaluant les effets redistributifs du pouvoir de marché dans huit pays[11], Ennis et al. (2019[23]) constatent qu'il profite aux ménages les plus riches parce qu'il leur permet de bénéficier de rentes et qu'il est à l'origine de 12 % à 21 % de la richesse des 10 % de ménages situés au sommet de l'échelle du revenu.

Enfin, Eklund and Lappi (2018[24]) étudient l'impact de la RMP sur la persistance des profits à long terme. Les réglementations qui augmentent les barrières à l'entrée sont susceptibles de permettre aux entreprises en place de continuer de dégager des profits supérieurs à la moyenne. Les auteurs constatent qu'une RMP plus stricte d'après l'indicateur de RMP de l'OCDE va de pair avec une persistance des profits.

On retrouve les résultats précités dans divers contextes, mais les estimations peuvent varier d'un pays à l'autre. À titre d'exemple, Égert (2017[25]) mesure l'effet de réformes structurelles et constate que « l'effet négatif sur la productivité multifactorielle de réglementations des marchés de produits restrictives est trois fois plus fort dans les pays dont le revenu par habitant est inférieur à 8 000 USD (à PPA) ».

En résumé, les règles anticoncurrentielles qui entravent l'entrée sur le marché ou l'expansion des entreprises déjà présentes peuvent être particulièrement préjudiciables à l'économie d'un pays parce qu'elles freinent la croissance de la productivité, limitent l'investissement et l'innovation, nuisent à la création d'emplois et favorisent parfois certaines catégories d'entreprises au détriment d'autres entreprises et des consommateurs, ce qui a des retombées sur le plan des inégalités de revenu. C'est particulièrement vrai pour le tourisme, qui est également sensible aux événements extérieurs. Les changements dans les cycles économiques, par exemple, peuvent avoir un effet considérable sur l'activité touristique (Wong, 1997[26]); (Guizzardi et Mazzocchi, 2010[27] ; OCDE, 2020[28]). Il est donc essentiel que le secteur soit flexible face aux changements de conditions. L'absence de barrières significatives à l'entrée et à la sortie dans le cadre réglementaire du tourisme, tel que décrit dans ce rapport, contribue à cette flexibilité.

1.3. Principales recommandations du projet

Les projets d'évaluation de la concurrence de l'OCDE examinent les réglementations du marché afin d'identifier les obstacles réglementaires à la concurrence. Il s'agit notamment des réglementations qui restreignent l'entrée sur le marché ; limitent la capacité des entreprises à être compétitives (par exemple, en réglementant les prix) ; traitent les concurrents différemment (par exemple, en favorisant les titulaires) ; facilitent la coordination entre les concurrents ; ou restreignent la capacité des consommateurs à changer de fournisseur. La méthodologie suivie dans cet exercice systématique est résumée à l'annexe A. Elle décrit également les étapes du projet et fournit des références complètes à la méthodologie d'évaluation de la concurrence de l'OCDE.

Cette section fournit un résumé des principaux défis réglementaires et administratifs dans le secteur du tourisme en Tunisie, ainsi que des recommandations pour y répondre. Une liste complète de toutes les barrières à la concurrence identifiées et des recommandations de l'OCDE est contenue dans une feuille de calcul publiée en tant que document indépendant sur la page web dédié, https://oe.cd/ca-tunisie.

1.3.1. Aperçu du secteur

Les activités couvertes par cette étude sont essentielles pour l'industrie du tourisme en Tunisie qui représentait environ 4.5% du PIB et 4.4% de l'emploi salarié formel en 2019. Vu cette contribution et vu l'importance de l'industrie pour l'activité de nombreux autres secteurs de l'économie, la levée des obstacles à la concurrence dans ces secteurs pourrait avoir un puissant effet économique. Les activités analysées constituent également les principales composantes du compte satellite du tourisme (CST), le cadre conceptuel officiel et internationalement reconnu pour une réconciliation complète des données touristiques liées à l'offre et à la demande (OCDE; EUROSTAT; OMT; UNSD, 2010[29]). En étroite collaboration avec l'Institut National des Statistiques (INS), le projet a contribué à la production du TSA pour la première fois en Tunisie.

Dans l'ensemble, l'OCDE a identifié 447 barrières réglementaires potentielles dans 163 textes juridiques, y compris des lois, des décrets, des ordonnances, des règlements et des contrats de concession examinés aux fins de cette évaluation (voir Tableau 1.1). Ce rapport formule 351 recommandations spécifiques pour rendre la réglementation plus favorable à la concurrence. L'évaluation ne porte pas sur les ressources dont disposent les autorités et ne permet pas de déterminer si elles sont suffisantes pour soutenir l'accomplissement de leurs tâches.

Tableau 1.1. Résumé des dispositions juridiques analysées

	Hébergement et bien-être	Restauration	Transport de voyageurs	Agences de voyage	Services culturels	Services récréatifs	Total
Restrictions potentielles identifiées	159	59	41	51	58	79	447
Recommandations	115	54	38	48	34	62	351

En utilisant la méthodologie spécifique décrite dans le manuel d'évaluation de la concurrence de l'OCDE et les données du CST, le rapport fournit des estimations de l'impact qu'aurait la mise en œuvre de ses recommandations. Il constate que la mise en œuvre de ses principales recommandations entraînerait des avantages d'une valeur d'environ 1,4 milliard de dinars tunisiens, soit 1,2 % du PIB de la Tunisie en 2018.

1.3.2. Problèmes communs identifiés dans les différents secteurs

L'évaluation a révélé un certain nombre de restrictions similaires dans différents textes règlementaires. Elles peuvent être regroupées en trois principales catégories :

- Des procédures d'autorisation complexes et lourdes
- Des exigences opérationnelles onéreuses et trop détaillées
- L'influence des opérateurs historiques dans les organes de décision.

Les procédures complexes d'octroi de licences étouffent la concurrence. La concurrence est conditionnée par la facilité avec laquelle les entreprises peuvent entrer sur les marchés et en sortir, et par l'étendue des exigences en matière d'autorisation pour le démarrage ou l'expansion d'une entreprise. De nombreuses activités entrant dans le champ de l'évaluation sont soumises à des procédures d'autorisation complexes, examinées plus en détail au chapitre 9. Il est important que les autorités tunisiennes prennent la mesure des charges que des réglementations et des codes, même bien intentionnés, peuvent imposer à l'activité des entreprises.

Des exigences opérationnelles trop détaillées ont été identifiées dans plusieurs segments du secteur du tourisme. Il s'agit notamment d'exigences en matière de capital social minimum (par exemple, pour les agences de voyage et certains établissements culturels), d'exigences professionnelles et académiques (telles que celles appliquées à l'hébergement et à certains services de transport), d'exigences en matière de personnel et d'équipement (par exemple, dans les domaines du bien-être, de la restauration et du transport) et d'exigences en matière de taille, d'agencement et de fonctionnalité (dans des domaines tels que l'hébergement, le bien-être et certains services de loisirs). Ces exigences détaillées et parfois redondantes découragent l'entrée sur le marché, créent des conditions de concurrence inégales et alimentent l'informalité. L'OCDE recommande aux autorités tunisiennes de revoir ces exigences pour les rendre moins contraignantes et de reconsidérer le niveau de détail nécessaire, en veillant à ce que les exigences soient réduites au strict minimum nécessaire pour atteindre leurs objectifs de politique publique respectifs. La plupart de ces détails pourraient être transférés dans des guides de l'investisseur, si l'objectif est d'aider les investisseurs à se conformer aux normes.

La participation des acteurs historiques du secteur aux processus décisionnels des pouvoirs publics (tels que ceux des commissions de classification et de reclassification des établissements d'hébergement et des restaurants) pourrait conduire à une éviction potentielle du marché et à la promotion des intérêts des associations professionnelles, en particulier au détriment de ceux des nouveaux entrants. Une autre conséquence négative pourrait être l'introduction de barrières administratives inutiles en raison d'une tendance à normaliser les intérêts et les actions dans les cas où les membres d'associations privées peuvent influencer l'attitude des autorités publiques et la législation en leur faveur. L'OCDE recommande de revoir la composition de ces commissions, ou au moins d'établir un ensemble complet, clair et accessible de règles de conflit à adopter par les associations professionnelles impliquées dans de telles décisions.

La combinaison de ces problèmes, ainsi que plusieurs lacunes dans la qualité de la réglementation tunisienne qui sont analysées plus en détail au chapitre 9, semblent être un moteur important de l'informalité dans la plupart des domaines examinés. Lorsqu'un niveau élevé d'informalité et une faible concurrence coïncident, les conséquences pour la croissance et l'équité peuvent être particulièrement graves. Pour favoriser la création d'emplois formels, tous les éléments du cadre réglementaire d'un pays doivent être simples et clairs, promouvoir la concurrence et faciliter à la fois l'entrée et la sortie du marché pour les entreprises (Loayza, Oviedo et Serven, 2005[30]).

1.3.3. Services d'hébergement et de bien-être

Services d'hébergement

La réglementation tunisienne classe les entreprises touristiques d'hébergement en fonction de leurs caractéristiques, de la qualité de leurs services et des équipements qu'elles proposent. Depuis les années 1970, les autorités tunisiennes ont mis en place une politique de zonage afin d'attirer et d'encourager les

investissements dans ce secteur. Les investissements touristiques réalisés dans les zones touristiques identifiées par décret bénéficient d'un certain nombre d'avantages et d'une procédure d'agrément accélérée. En dehors de ces zones, les procédures administratives pour obtenir le classement et les licences sont longues et fastidieuses. Un certain nombre de caractéristiques minimales de taille, d'aménagement et de fonctionnement pour répondre aux normes de classement sont prévues par la réglementation, tant pour les hébergements de type hôtelier que pour les hébergements alternatifs. Pour ces derniers, les exigences de classement sont très détaillées, lourdes et ne sont pas nécessairement liées à des objectifs politiques spécifiques. Les nominations de directeurs d'entreprises touristiques fournissant un hébergement, y compris un hébergement alternatif, sont soumises à plusieurs exigences de qualification. Celles-ci expliquent dans une certaine mesure l'informalité qui caractérise une grande partie de l'offre tunisienne d'hébergement alternatif.

Dans ce contexte, l'OCDE formule plusieurs recommandations. Les suivantes sont celles qui sont considérées comme les plus importantes pour favoriser la concurrence dans le secteur de l'hébergement :

- Réviser la politique de zonage et redéfinir les zones touristiques en différentes catégories bénéficiant de différents régimes avec, par exemple, des niveaux d'avantages fiscaux et administratifs supérieurs, moyens et inférieurs, et couvrant toutes les zones à potentiel touristique.
- Rationaliser le processus d'autorisation pour les projets d'hébergement en dehors des zones touristiques, conformément aux meilleures pratiques internationales en matière d'autorisation et d'octroi de licences.
- Réviser les exigences en matière de classification, de taille, d'aménagement et de seuils fonctionnels pour les hôtels et les hébergements alternatifs, en réduisant le niveau de détail des exigences minimales au strict minimum nécessaire à la préservation des objectifs de politique publique.
- Éliminer les exigences de qualification pour les gestionnaires de petites structures d'hébergement alternatives telles que les chambres d'hôtes, les pensions de famille et les gîtes ruraux.

Services de bien-être

Le secteur du bien-être et de l'hydrothérapie (également appelé traitement aux trois eaux) en Tunisie comprend les cures thermales, la thalassothérapie et les traitements en eau douce (spa). Ces trois activités ont été soumises à une procédure d'autorisation par l'Office national du thermalisme et de l'hydrothérapie en 2011. Si la procédure est relativement claire pour les centres thermaux et de thalassothérapie, il n'existe pas de texte officiel de demande d'autorisation pour les centres de spa. Le processus et les conditions d'autorisation pour les centres de thalassothérapie et les centres thermaux imposent de multiples étapes d'autorisation et de licence impliquant plusieurs agences gouvernementales. Ces activités de bien-être sont également soumises à plusieurs conditions opérationnelles, telles que la taille minimale, les exigences en matière d'aménagement et d'équipement, et les effectifs minimaux.

L'OCDE recommande aux autorités d'envisager de simplifier et d'harmoniser le cadre réglementaire de l'hydrothérapie et de supprimer les dispositions juridiques contradictoires. L'OCDE recommande également de rationaliser la procédure d'autorisation de création et d'exploitation des centres d'hydrothérapie conformément aux meilleures pratiques internationales en la matière, et de simplifier les exigences techniques en supprimant les dispositions détaillées pour ne faire référence qu'aux normes de l'Organisation internationale de normalisation. Un guide de l'investisseur pourrait contenir des détails sur la taille et l'agencement des locaux, ainsi que sur les effectifs suggérés, si l'objectif est d'aider les investisseurs à se conformer aux normes.

1.3.4. Services de restauration

Restaurants touristiques

Les restaurants touristiques sont réglementés par l'Office national du tourisme tunisien (ONTT), à travers un processus d'autorisation et de classification basé sur leurs caractéristiques physiques, leurs équipements et la qualité des services. Il existe quatre catégories de classification allant d'une fourchette à trois fourchettes de luxe. Le processus de classification impose un large éventail de normes minimales en matière de taille, d'aménagement, de fonctionnement et de gestion. Ce processus est supervisé par une commission qui compte des opérateurs historiques parmi ses membres. Les restaurants touristiques doivent obtenir une licence spécifique s'ils ont l'intention de servir de l'alcool. La législation prévoit que cette licence est délivrée par le ministère de l'intérieur, après avis de l'autorité municipale et du gouverneur territorialement compétent. La procédure d'obtention de la licence est longue, lourde et son issue est particulièrement incertaine.

L'OCDE recommande de supprimer le système de classification obligatoire des fourchettes et les exigences qui ne relèvent pas de l'hygiène, de la sécurité ou de la protection des consommateurs, et d'envisager d'inclure dans un guide de l'investisseur des précisions sur la taille, l'agencement et l'équipement des établissements. Le processus d'octroi des licences de vente d'alcool devrait être rationalisé dans le cadre de la procédure d'investissement pour les restaurants et autres établissements de services de restauration et de boissons alcoolisées. À titre d'alternative, les autorités devraient établir des règles claires pour la licence et numériser les procédures afin que les demandeurs ne soient pas obligés de se rendre dans les commissariats de police locaux.

Autres services de restauration

Les restaurants traditionnels, la restauration rapide traditionnelle et la restauration de rue sont réglementés au niveau municipal. Tous les prestataires de services de restauration doivent obtenir un agrément sanitaire de la municipalité dans laquelle ils souhaitent opérer et se conformer à la réglementation sanitaire générale applicable aux prestataires de services de restauration. Les réglementations fixent des exigences très strictes et spécifiques qui sont difficiles à respecter et ne sont pas toujours clairement liées aux objectifs de politiques publiques. Les marchés alimentaires de rue n'existent pas en Tunisie. Les vendeurs sont tenus d'obtenir la même autorisation d'emplacement que celle requise pour les kiosques à journaux et les fleuristes. L'absence d'un cadre approprié explique le caractère informel disproportionné de la restauration de rue en Tunisie.

L'OCDE recommande de supprimer de la réglementation sanitaire les exigences autres que celles relatives à l'hygiène, à la sécurité et à la protection des consommateurs, et d'envisager d'autres options réglementaires pour les colporteurs et vendeurs de nourriture sur la voie publique qui souhaitent exploiter des installations non fixes telles que des *food trucks*. L'adaptation de zones ou de rues spécifiques dans les villes et l'octroi d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public sont deux solutions possibles.

1.3.5. Services de transport de voyageurs

Transport touristique

Bien que la législation prévoie que le transport touristique soit réglementé par le ministère du Transport par le biais d'un cahier des charges particulier, celui-ci n'a pas été rédigé et l'activité reste réservée exclusivement aux agences de voyage de catégorie A. Les véhicules de transport touristique ne peuvent être conduits que par une personne titulaire d'une carte professionnelle. Cette carte est délivrée par le gouverneur territorialement compétent, sur la base de plusieurs conditions, dont une expérience

pertinente, une formation spécifique et un contrat de travail. La carte comporte une clause d'exclusivité qui interdit aux conducteurs fournissant un type de service de transport d'en fournir un autre. Chaque type de transport nécessite une carte professionnelle et les conducteurs ne peuvent en détenir qu'une seule.

L'OCDE recommande de retirer l'exclusivité accordée aux agences de voyage pour proposer des transports touristiques et d'adopter un cadre distinct, comme le prévoit la législation. Les autorités devraient également envisager de supprimer l'exigence d'un contrat de travail et la clause d'exclusivité associée à la carte professionnelle afin de permettre aux individus de s'engager dans différents types de prestations de transport touristique s'ils satisfont aux exigences requises.

Location de véhicules

Les services de location de voitures sont réglementés par un cahier des charges qui fixe des normes minimales d'entrée et d'exploitation. Les conditions d'entrée sur le marché comprennent une taille minimale de flotte de 20 véhicules. Les véhicules sont également soumis à des exigences strictes en matière d'âge minimum et maximum, en fonction de leur type. À la suite d'une récente modification de la réglementation, les services sont désormais fournis exclusivement par des sociétés, les personnes physiques n'étant plus autorisées à opérer.

L'OCDE recommande de supprimer ou d'abaisser la taille minimale de la flotte pour les sociétés de location de véhicules et de supprimer ou d'augmenter sensiblement les exigences relatives à l'âge maximal des véhicules, tout en appliquant d'autres mesures visant à garantir le bon état de marche des véhicules. Ces mesures pourraient inclure l'établissement d'un nombre maximum d'années de service uniformément appliqué et l'obligation de soumettre les véhicules à des contrôles techniques plus fréquents. L'OCDE recommande également de supprimer les exigences en matière d'expérience professionnelle pour la gérance des entreprises de location de véhicules et d'autoriser à nouveau les entreprises individuelles à fournir ces services.

Taxis et autres véhicules à louer

Les taxis et autres véhicules de location sont soumis à une licence d'exploitation délivrée par le gouverneur territorialement compétent. Le nombre de licences accordées est fixé pour chaque gouvernorat par le ministère du Transport. Les personnes morales ont été exclues de la fourniture de transports publics routiers non réguliers à la suite d'une récente modification de la réglementation. Les candidats doivent remplir plusieurs conditions, dont la possession d'un permis de conduire spécifique (catégorie D ou G), un niveau minimum d'expérience et une formation spécifique aux premiers secours. Les candidats doivent également être en possession d'une carte professionnelle et d'un certificat d'aptitude professionnelle, tous deux délivrés par le gouverneur. Les tarifs des transports publics non réguliers sont réglementés par le ministère du Transport. Cependant, la législation ne mentionne aucun détail relatif à la fréquence ou aux paramètres de la révision des tarifs.

L'OCDE recommande de réviser et de publier les critères définissant les quotas de taxis et les conditions de délivrance des licences d'exploitation, et de rationaliser les procédures d'obtention des licences, en garantissant la transparence des critères de sélection. Les autorités devraient reconsidérer l'exclusion des entreprises du marché. L'exigence de la carte professionnelle devrait également être reconsidérée, car les opérateurs doivent déjà être titulaires d'un permis de conduire spécifique pour la catégorie de transport concernée et sont tenus de détenir une licence d'exploitation. En termes de réglementation tarifaire, les autorités devraient adopter un cadre tarifaire plus flexible et prévisible pour les transports publics non réguliers, qui prenne en compte les conditions de leur durabilité et qui favorise une concurrence équitable avec les fournisseurs de nouveaux services de transport « disruptifs ».

Services de covoiturage

Les plateformes de covoiturage ne sont pas réglementées en Tunisie car les innovations de rupture et les nouveaux modèles d'affaires ne s'inscrivent pas dans le cadre réglementaire traditionnel des transports touristiques ou publics réglementés. Ces services sont offerts principalement par les taxis à travers plusieurs applications. L'offre actuelle de véhicules de transport routier est restée inchangée par l'introduction de ces plateformes, car les taxis réglementés sont leurs principaux utilisateurs, un moyen pour eux d'éviter de se conformer aux tarifs réglementés. L'utilisation des applications est associée à une augmentation des tarifs et à une disponibilité limitée des services pour les consommateurs.

L'OCDE recommande de veiller à ce que les distorsions anticoncurrentielles et les problèmes de sécurité découlant des pratiques informelles des fournisseurs de services de covoiturage soient limités autant que possible pour leur permettre de se mettre en conformité, d'accroître la taille du marché et d'améliorer la qualité des services fournis aux consommateurs.

1.3.6. Agences de voyage et autres services de réservation

Agences de voyage

Les agences de voyage en Tunisie sont classées en deux catégories : A ou B. La catégorie d'une agence détermine les activités qu'elle peut fournir. Les deux catégories sont soumises à des cahiers des charges qui comprennent un certain nombre d'exigences, y compris des niveaux de capital minimum pour chaque catégorie, des qualifications du personnel et d'autres normes opérationnelles. L'informalité est largement répandue parmi les agences de voyage. De nombreuses sociétés proposent des activités censées être réservées exclusivement aux agences de voyage sans satisfaire aux exigences de la catégorie, notamment les sociétés de service, qui sont réglementées par le ministère de l'industrie et des PME. Les agences de voyages de catégorie B ont également tendance à fournir des services réservés par la législation aux agences de catégorie A. La réglementation actuelle accorde aux agences de voyage le monopole de la fourniture de certains services tels que le transport touristique et empêche les agences de voyage étrangères d'opérer directement en Tunisie. Les agences étrangères ne peuvent opérer qu'indirectement par le biais de partenariats avec des agences de voyage locales

L'OCDE recommande notamment de veiller à ce que les services réservés exclusivement aux agences de voyages soient limités aux services de base. Elle recommande également de réviser les cahiers des charges des agences de voyages de manière à ce que les exigences en matière d'autorisation soient proportionnelles. Il s'agit de supprimer la distinction entre les deux catégories d'agences de voyages et de soumettre toutes les agences aux mêmes exigences. Cela signifie également qu'il faudrait supprimer le capital minimum et se conformer aux dispositions générales du droit commercial, supprimer les exigences professionnelles qui n'apportent pas nécessairement de garantie de qualité et envisager de permettre aux agences de voyages étrangères d'entrer sur le marché tunisien.

Guides touristiques

Le cadre réglementaire des services de guides touristiques remonte au début des années 1970 et distingue deux catégories : les guides professionnels et les guides auxiliaires. Ces deux catégories ont besoin d'une carte professionnelle pour opérer sur le marché. Les candidats doivent être diplômés de l'un des centres publics de formation touristique du pays ou avoir réussi l'examen de recrutement de guides touristiques organisé par l'ONTT. La carte professionnelle doit être renouvelée chaque année et si elle n'est pas renouvelée dans les deux ans suivant son expiration, le statut de détenteur de la carte de guide devient caduc.

Les principales recommandations de l'OCDE pour remédier au préjudice causé à la concurrence par ces dispositions comprennent la révision des exigences en matière de formation pour la carte professionnelle

et la révision des procédures de demande et de renouvellement de la carte, ainsi que les règles déterminant sa validité. Les demandeurs devraient pouvoir renouveler leur carte en ligne, et les guides auxiliaires devraient être autorisés à réintégrer le marché, dont ils ont été exclus de facto après les attaques terroristes de 2015.

1.3.7. Services culturels

Concessions patrimoniales

Les concessions patrimoniales sont régies par le régime général relatif aux concessions. Une modification de ce régime en 2019 a permis à l'AMVPPC d'accorder des concessions pour des sites culturels et archéologiques. Cependant, l'agence hésite à faire usage de son mandat, malgré l'intérêt croissant des investisseurs privés, ce qui laisse présager un conflit d'intérêts potentiel. L'agence a le monopole de la gestion des monuments, des sites archéologiques et des musées, et est en partie financée par leurs droits d'entrée. Pourtant, les parties prenantes ont indiqué à l'OCDE que l'agence ne disposait pas des ressources humaines et financières nécessaires pour assurer une bonne gestion des quelque 3 000 sites historiques et archéologiques du pays.

L'OCDE recommande des changements réglementaires afin de minimiser tout conflit d'intérêt, y compris une révision du modèle de gestion de l'AMVPPC et une clarification de son rôle dans l'attribution des concessions patrimoniales. L'OCDE recommande également de consolider le cadre actuel des concessions patrimoniales et de veiller à ce qu'il soit plus ouvert à l'initiative privée, plus souple et plus propice à la concurrence en adoptant des lignes directrices qui permettent aux concédants, y compris les autorités locales, de gérer correctement les procédures de concession et de concevoir des offres qui tiennent compte des spécificités des sites à concéder.

Types spécifiques d'entreprises de tourisme culturel

Les galeries privées, les musées privés et les ateliers d'art et d'artisanat sont régis par des cahiers des charges spécifiques. Malgré cette procédure de notification a posteriori, la réglementation régissant ces activités comporte encore plusieurs barrières à l'entrée, telles que des exigences spécifiques en matière d'équipement, de qualifications professionnelles et de seuils de capital minimum. La réglementation comprend également des exigences de fonctionnement onéreuses, telles qu'un préavis obligatoire d'un an pour les programmes et des clauses d'antériorité prévoyant des exemptions pour les opérateurs historiques de certaines exigences telles que celles concernant les niveaux de capital et les normes professionnelles.

Les principales recommandations de l'OCDE incluent la suppression des exigences minimales en matière de capital, mais également que les opérateurs ne soient tenus de se conformer qu'aux exigences prévues par le droit commercial et que l'obligation d'annoncer les programmes de galeries ou d'ateliers un an à l'avance, soit remplacée par des solutions plus souples telles que des notifications en ligne mensuelles ou trimestrielles. Les autorités devraient également garantir la neutralité concurrentielle entre les opérateurs historiques et les nouveaux venus en soumettant les uns et les autres aux mêmes exigences.

1.3.8. Services sportifs et autres services récréatifs

Golf

Contrairement à la plupart des activités sportives et d'aventure, qui sont réglementées au niveau municipal, le golf est réglementé au niveau national. La législation soumet les terrains de golf à plusieurs critères techniques liés à l'utilisation du sol et à d'autres limitations opérationnelles sur les services immobiliers et

d'hébergement. Ces restrictions ont freiné l'émergence de terrains de golf intégrés et réduit l'attractivité de la Tunisie en tant que destination golfique dans un contexte régional très compétitif.

L'OCDE recommande de réviser toutes les restrictions sur l'utilisation des terrains et de transférer les détails spécifiques de taille et d'aménagement dans un guide de l'investisseur si l'objectif de la réglementation est d'aider les investisseurs à se conformer aux normes. L'OCDE recommande également de rationaliser les procédures de reclassement des terrains et de veiller à ce que les plans d'aménagement urbain soient mis à jour afin de promouvoir davantage le secteur.

Ports de plaisance

Le cadre réglementaire des ports de plaisance est dépourvu de la plupart de ses textes d'application. Une liste officielle des ports de plaisance n'a toujours pas été publiée comme le stipule le Code des ports maritimes de 2009. Le cadre institutionnel reste indéfini et il n'y a pas de clarté sur les responsabilités respectives des différents acteurs au sein des marinas, à savoir le ministère du Tourisme, les concessionnaires, les services de douanes, la Garde maritime nationale et la police des frontières. Cette situation a donné lieu à des conflits de compétence entre ces acteurs. Elle a également affecté la transparence et l'efficacité des procédures d'attribution, de renouvellement et de suivi des concessions, ce qui a entraîné des problèmes de gestion et d'entretien de plusieurs ports de plaisance.

L'OCDE recommande d'accélérer la publication des textes d'application du Code des ports maritimes relatifs aux ports de plaisance, afin de clarifier les dispositions institutionnelles et de résoudre les questions relatives aux rôles et aux pouvoirs des différentes autorités. L'OCDE recommande également de réviser le cadre des concessions, notamment en définissant les conditions et les critères d'approbation ou de rejet des demandes d'extension, et en alignant la durée des extensions sur le Code des ports maritimes.

Excursions et bateaux de plaisance

Les bateaux de plaisance sont un facteur important de la demande pour les ports de plaisance. L'utilisation de ces bateaux est soumise à l'autorisation de la Commission centrale de sécurité maritime. Les conditions d'approbation ou de rejet des demandes d'autorisation ne sont pas précisées dans la législation. L'utilisation de bateaux battant pavillon étranger est soumise à des réglementations douanières spécifiques, et ils ne peuvent être utilisés qu'à titre privé dans le cadre d'un régime d'importation temporaire pour une période maximale de 24 mois. Les règles douanières sont ambiguës en ce qui concerne les utilisateurs autorisés de bateaux de plaisance et les types d'utilisation qui peuvent en être faits, ce qui confère un pouvoir discrétionnaire considérable aux bureaux régionaux de douane.

Le transport de personnes à titre onéreux entre ports et sites du littoral est soumis à l'autorisation de l'Office de la marine marchande et des ports (OMMP). Les autorisations de transport sont valables pour un an et sont renouvelables. Aucune ligne directrice ou critère officiel ne sous-tend les décisions d'octroi de permis. Les opérateurs de tous les navires de plaisance sont tenus de déposer des avis de navigation auprès de l'autorité portuaire pour entrer ou sortir des ports de plaisance. Ces déclarations sont remplies sur papier et doivent être présentées en personne.

L'OCDE recommande de fixer des conditions claires pour les autorisations d'utilisation de navires de plaisance, d'établir une grille d'évaluation transparente pour les demandes d'autorisation. Elle recommande également de réviser les règles et procédures douanières relatives à l'utilisation de yachts dans le cadre du régime d'importation temporaire afin d'éviter toute ambiguïté et de limiter le pouvoir discrétionnaire des autorités. Les autorités devraient envisager de définir clairement les conditions et les critères d'octroi des permis de transport maritime et de les rendre publics. Elles devraient également veiller à ce que les procédures d'avis de navigation soient simplifiées et numérisées afin de réduire les coûts liés aux délais d'attente et à la charge administrative.

Centres de plongée

Les centres de plongée sont soumis à une autorisation délivrée par le gouverneur territorialement compétent après avis de la Commission nationale de plongée. Cette commission est présidée par le ministère de la Défense nationale et se prononce sur plusieurs autres questions, notamment les autorisations d'exercer l'activité de plongée, les exigences de qualification et la reconnaissance des diplômes étrangers. Seuls les organismes de formation et les centres d'animation touristique sont agréés et réglementés par la loi. Cependant, les associations, qui sont régies par le ministère de la Jeunesse et des Sports, représentent une part importante de l'activité de la plongée en Tunisie. Les brevets de plongée sont délivrés selon le système de la Confédération mondiale des activités subaquatiques (CMAS) et il n'existe pas de cadre officiel d'équivalence pour les autres brevets.

Les principales recommandations de l'OCDE sont de rationaliser la procédure d'autorisation et de licence pour les clubs de plongée, de revoir les dispositions institutionnelles du secteur, de clarifier le statut des associations de plongée en tant qu'acteurs du secteur, de publier une grille claire et transparente pour l'évaluation des demandes et d'adopter un cadre réglementaire approprié pour l'inspection et l'application de la réglementation.

Bases nautiques

Les bases nautiques sont soumises à des autorisations délivrées par le gouverneur territorialement compétent après avis de la commission régionale des activités touristiques et de loisir. Les démarches pour l'obtention d'un permis sont assez complexes et manquent de transparence. Le demandeur doit déposer une demande comprenant neuf documents et passer par plusieurs processus administratifs qui diffèrent d'un gouvernorat à l'autre. Les permis sont accordés pour une période d'un an renouvelable après avis favorable de la commission régionale. Les critères d'éligibilité pour l'attribution des permis sont vagues. Bien que la législation n'indique pas clairement si l'autorisation de créer et d'exploiter des bases nautiques est limitée aux personnes physiques, l'OCDE a appris que c'est le cas dans la pratique.

L'OCDE recommande de rationaliser le processus d'autorisation et de délivrance des permis, d'élaborer une grille d'évaluation claire, transparente et accessible au public, de rendre les avis techniques des commissions régionales des activités de tourisme et de loisir accessibles aux candidats et de veiller à ce que les décisions de rejet soient justifiées et fassent l'objet d'une procédure d'appel. Les autorités devraient également revoir la durée d'un an des permis ou rationaliser le processus de renouvellement en raccourcissant davantage les délais et en limitant les interventions des commissions régionales aux questions pour lesquelles les niveaux ainsi que les facteurs de risque exigent de telles interventions.

1.3.9. Conclusions horizontales

Qualité de la réglementation

Les réglementations étudiées dans le cadre de ce projet sont souvent dispersées entre divers éléments de législation. Des modifications ultérieures apportées à des textes législatifs centraux sont la cause d'un morcellement encore plus important et, en de nombreuses occasions, d'une absence de règles claires. La nouvelle législation n'abroge par ailleurs pas toujours explicitement les dispositions antérieures. Au cours de son évaluation, l'OCDE a trouvé des dispositions contradictoires et une législation vague et appliquée de manière incohérente. Les textes d'application concernant certaines activités n'ont toujours pas été adoptés alors que d'autres activités n'ont pas de cadres réglementaires adéquats.

L'OCDE recommande d'entreprendre un examen complet de la législation pour s'assurer que : 1) la législation remplacée soit explicitement abolie ; 2) tous les textes juridiques adoptés, y compris les circulaires, soient publiés et, si possible, juridiquement consolidés (sur le site Web du Journal officiel tunisien, par exemple) ; et 3) les sites web des autorités fournissent des listes actualisées de la législation

applicable, si ce n'est pas déjà le cas, afin d'améliorer la transparence et d'aider les entrants potentiels sur le marché. L'OCDE recommande également l'adoption d'un cadre d'évaluation de l'impact de la réglementation afin d'éclairer les décisions des décideurs politiques sur l'efficacité et l'efficience de cet examen législatif et des politiques à venir.

Autorisations d'investissement

Les activités analysées dans ce rapport sont pour la plupart soumises à des procédures d'autorisation complexes et lourdes. Au cours de son évaluation, l'OCDE a identifié 26 autorisations et huit exigences administratives de fonctionnement intégrées dans certains cahiers des charges, comme celui des agences de voyage. L'évaluation a également révélé des anomalies concernant les inspections réglementaires et les pratiques de mise en œuvre. Comme c'est le cas pour toutes les barrières *ex-ante*, l'octroi de licences et de permis peut causer de graves préjudices économiques, en restreignant fortement la concurrence, en imposant des charges administratives et financières substantielles aux entités réglementées, en élevant pour les nouvelles entreprises des barrières réelles ou perçues et en entravant l'innovation et l'investissement.

L'OCDE recommande aux autorités tunisiennes de rationaliser leurs procédures d'autorisation conformément aux meilleures pratiques internationales. Les systèmes et instruments réglementaires doivent être fondés sur le risque, proportionnels au risque et axés sur le risque. L'OCDE recommande également que la réforme porte non seulement sur les questions *ex-ante* et de démarrage, mais aussi sur l'amélioration des inspections et de l'application de la réglementation *ex-post*. Une approche ciblée et proportionnelle aux risques permettra de s'assurer que les efforts des pouvoirs publics visent les entreprises et les activités présentant le niveau combiné le plus élevé de probabilité et d'ampleur potentielle de préjudices. Une telle approche permettra également d'obtenir des résultats tout en limitant les coûts et en optimisant l'efficacité des ressources, tant dans le secteur privé que dans le secteur public.

Restrictions visant l'investissement étranger

La participation des entreprises étrangères à plusieurs activités liées au tourisme est soumise à des restrictions et à des procédures de filtrage. Certaines activités sont strictement réservées aux ressortissants tunisiens et d'autres sont soumises à des autorisations préalables si la participation étrangère dépasse 50 % du capital. Des restrictions s'appliquent également au recrutement de cadres étrangers. Les implications des restrictions en matière de services dépassent généralement les frontières du secteur, limitant les gains de productivité potentiels à l'échelle de l'économie.

L'OCDE recommande aux autorités tunisiennes d'envisager de lever ou de réduire la condition de nationalité et les restrictions connexes imposées aux investisseurs étrangers dans l'industrie du tourisme, conformément à la loi n° 2016-71 relative à l'investissement, établissant le principe de la liberté d'investissement et de la participation des citoyens non tunisiens dans les entreprises tunisiennes, parallèlement à l'instrument de traitement national de la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales.

1.4. Avantages de la levée des obstacles

L'examen de l'impact concurrentiel des lois et réglementations porte sur les lois et réglementations qui concernent les secteurs étudiés. Par ailleurs, il porte sur la législation et non sur son application. Néanmoins, les réformes de la réglementation ne peuvent avoir un impact que si la réglementation est appliquée. Or, tel n'est pas toujours le cas en Tunisie (OCDE, 2019[7]), ce qui limite les retombées positives qui peuvent être attendues d'une élimination des restrictions réglementaires[12]. À cela s'ajoute qu'outre la

concurrence dans les secteurs étudiés, l'environnement économique en général joue un rôle important et contribue aux répercussions économiques positives d'une réforme.

Les recommandations de l'OCDE concernent plus particulièrement certaines restrictions législatives : l'impact des réformes recommandées est directement lié à la levée de ces restrictions et aux effets positifs qui en découlent sur la concurrence dans les secteurs concernés. Il n'a pas été possible de quantifier les effets de chacune des restrictions repérées, soit parce que les données nécessaires faisaient défaut soit en raison de la nature de la réforme de la réglementation.

Tout au long de cet exercice de mesure, la référence choisie est le niveau de l'activité ou le PIB à prix constants. Le choix du PIB, de préférence au surplus du consommateur, reflète la conviction que le PIB peut être un meilleur indicateur du bien-être que le surplus du consommateur pour les besoins d'un rapport traitant du secteur du tourisme tunisien. Si les recommandations figurant dans ce rapport étaient appliquées, les prix élevés préjudiciables à l'efficience diminueraient et l'activité dans le secteur du tourisme en serait stimulée. Il s'ensuivrait une hausse du surplus du consommateur, laquelle concernerait cependant surtout les touristes étrangers qui se rendent en Tunisie, 83.7 % de la consommation touristique leur étant attribués (INS, 2022[31]). Parallèlement, l'adoption de ces recommandations se traduirait par une hausse du PIB et, par conséquent, du revenu ; le marché du tourisme se diversifierait et les gains seraient plus largement partagés au sein de la population tunisienne. Enfin, cette adoption créerait des conditions propices à une hausse durable de l'investissement, de la productivité et de la production, comme en témoignent les études empiriques citées plus haut.

Néanmoins, la mesure repose sur le cadre d'analyse classique utilisé dans de précédents examens de l'impact sur la concurrence réalisés par l'OCDE. Ce cadre s'appuie lui-même sur le diagramme habituellement utilisé pour étudier le surplus du consommateur (OCDE, 2017[32]) ; encadré A.A.2). En d'autres termes, ce cadre ne permet qu'une mesure partielle (l'examen ne porte que sur un produit) et statique (sans prise en compte des variations de la productivité et du revenu) de l'impact sur le PIB. Il permet cependant de prendre en compte la consommation touristique de la Tunisie et les effets des variations de prix attendues à la suite de la mise en œuvre de la réforme des structures de marché.

Pour cette mesure, l'indicateur pris en compte est le PIB imputable au tourisme au niveau sectoriel (Tableau 1.2). Il est défini comme la valeur ajoutée produite par le secteur touristique, ce qui englobe les biens et services produits pour les besoins du tourisme et effectivement consommés par les touristes, après correction des impôts et subventions, conformément au Compte satellite du tourisme (CST) (OCDE; EUROSTAT; OMT; UNSD, 2010[29]). On utilise le PIB imputable au tourisme au niveau sectoriel pour calculer le montant initial du chiffre d'affaires du secteur à prendre en compte dans le diagramme afin d'analyser le surplus du consommateur (Encadré A.A.2). Le chiffre d'affaires du secteur touristique est obtenu par approximation à partir du PIB imputable au tourisme au niveau sectoriel (effets « directs ») et du PIB d'autres secteurs (valeur ajoutée produite par ces secteurs, corrigée des impôts et subventions), qui produisent des biens et services utilisés comme consommations intermédiaires pour le tourisme (effets « indirects »). On suppose que le chiffre d'affaires du secteur touristique et le PIB du secteur sont proportionnels et évoluent donc de manière proportionnelle pour une variation de prix donnée. Les consommations intermédiaires sont traitées comme des coûts de production pour les producteurs du secteur touristique, et elles sont utilisées de manière proportionnelle au niveau de l'activité touristique, conformément à la méthodologie définie dans le CST. Les effets-prix de la réduction des restrictions sur le chiffre d'affaires sectoriel, donc le PIB sectoriel, sont décrits ci-après. Une fois la variation totale du PIB du secteur touristique mesurée, la variation qui en découle au niveau du PIB des secteurs produisant des consommations intermédiaires est mesurée séparément.

1.4.1. Niveau initial de l'activité économique

Ce rapport porte sur le secteur tunisien du tourisme. Il s'appuie sur les dernières estimations de l'activité touristique réalisées par l'Institut national de la statistique (INS). Comme mentionné plus haut, ces

statistiques reposent sur la méthodologie définie dans le CST, ce qui signifie que seuls les biens et services directement consommés par les touristes entrent dans le calcul de la valeur ajoutée du tourisme (OCDE; EUROSTAT; OMT; UNSD, 2010[29]). D'après ces estimations, le PIB imputable au tourisme a représenté 4.8 milliards dinars tunisiens (TND) en 2018, soit 4.3 % du PIB national (la moyenne de l'OCDE s'établit à 3.9 %). L'OCDE a, en coopération avec l'INS, décomposé les estimations de l'activité touristique (Tableau 1.2). Ces estimations serviront de base à l'étude de l'impact sur le PIB de l'adoption des recommandations observé dans chaque secteur.

Tableau 1.2. PIB imputable au tourisme par secteur

Secteur	Branche	Code de la nomenclature des activités tunisiennes (NAT) industrielles	PIB imputable au tourisme, millions de TND
Hébergement		55	1080.3
Restauration		56	1399.0
Transports terrestres, etc.	Autres transports terrestres de voyageurs (hors transport ferroviaire)	49.3	548.5
Transport par eau	Transports maritimes et côtiers de passagers	50.1	68.1
Location et location-bail	Location et location-bail de voitures et de véhicules automobiles légers	77.11	127.0
	Location et location-bail d'articles de loisirs et de sport	77.21	≃0
Activités des agences de voyage, voyagistes, etc.		79	326.0
Bibliothèques, musées, etc.	Gestion des musées	91.02	3.2
	Gestion des sites et monuments historiques	91.03	
Activités sportives, récréatives et de loisirs	Autres activités liées au sport	93.19	
	Autres activités récréatives et de loisirs	93.2	351.2

Note : Dans certains cas, il n'a été possible de réaliser les estimations qu'à un niveau d'agrégation relativement élevé, englobant l'ensemble des branches (ex. : hébergement, restauration), tandis que dans d'autres, il a été possible de d'effectuer des calculs à un niveau plus fin, correspondant à des activités plus précisément liées au tourisme (ex. : location et location-bail de voitures et de véhicules automobiles légers, location et location-bail d'articles de loisirs et de sport). Dans les deux cas, le chiffre indiqué dans la colonne « PIB imputable au tourisme » reflète en principe l'activité touristique telle que définie par le CST (OCDE; EUROSTAT; OMT; UNSD, 2010[29]), c'est-à-dire que seuls les biens et services directement consommés par les touristes entrent dans le calcul de la valeur ajoutée produite par le secteur touristique.
Source : Estimations réalisées par le Secrétariat sur la base du CST de la Tunisie, (INS, 2022[31]).

1.4.2. Élasticité-prix de la demande

Dans le scénario de référence, une élasticité-prix de la demande égale à -2 est retenue, ce qui est conforme aux précédents examens de l'impact sur la concurrence réalisés par l'OCDE. Cette hypothèse comporte cependant une incertitude. Comme 83.7 % de la consommation touristique sont attribués aux visiteurs étrangers qui se rendent en Tunisie, la demande touristique internationale (ici, la consommation des visiteurs non-résidents en Tunisie) est prise en compte. Or, d'après un certain nombre d'études portant sur le tourisme international, l'élasticité-prix de la demande de tourisme international est souvent inférieure à -2. À titre d'exemple, Crouch (1994[33]) s'appuie sur les résultats d'environ 80 études pour montrer qu'elle est comprise entre -0.6 et -0.8, après correction pour tenir compte des différences au niveau des variables sélectionnées, de l'échantillon et de la méthodologie.

Il est néanmoins possible que l'élasticité-prix de la demande de tourisme en Tunisie diffère de ce qui est généralement constaté pour le tourisme international. Ainsi, dans une étude spécifiquement consacrée à la demande de tourisme en Tunisie, Ouerfelli (2008[34]) obtient des valeurs plus élevées. Selon lui,

l'élasticité-prix de la demande varie en fonction du pays d'origine des visiteurs : -8.34 dans le cas du Royaume-Uni, -5.17 pour l'Allemagne, entre -4.89 et -2.51 pour la France et -1.51 pour l'Italie. Comme évoqué précédemment, les touristes originaires de ces pays représentent la grande majorité du total des visiteurs non-résidents dénombrés en Tunisie. Ces estimations ont été obtenues après prise en compte d'autres variables susceptibles d'avoir une incidence sur la demande touristique – facteurs liés à l'offre (ex. : capacités d'hébergement), revenu, taux de change, entre autres. Ces constatations laissent penser qu'une élasticité-prix égale à -2 peut être retenue, même si cette valeur est nettement plus élevée que ce qui est habituellement observé au niveau international.

Ces dernières années, des études ont été menées pour estimer avec précision l'élasticité-prix de la demande de tourisme international, notamment pour définir le prix pertinent. Il est en effet difficile de trouver l'indice des prix du tourisme qui peut être considéré comme « représentatif » étant donné que la consommation touristique concerne des produits relevant de nombreux secteurs différents (chapitre 2). Cependant, il est aussi quasiment impossible d'intégrer tous les prix en lien avec le tourisme dans l'estimation de la demande de tourisme (Crouch, 1994[33]). En pratique, les études font appel au niveau général des prix. Dans le cas du tourisme international, il faut tenir compte du fait que ces niveaux sont exprimés dans des monnaies différentes, problème que les auteurs ont surmonté en ajustant le niveau général des prix par les taux de change (ex. : (Dogru, Sirakaya-Turk et Crouch, 2017[35])). Le scénario de référence, dans lequel l'élasticité-prix de la demande est égale à -2, a été construit au moyen de cette méthodologie suivant (Ouerfelli, 2008[34]).

Il existe d'autres estimations, qui font appel à des variables autres que le taux de change. Seetaram, Forsyth et Dwyer (2016[36]) avancent qu'il est pertinent d'utiliser le taux de change réel lorsque l'on veut mesurer la *variation* du prix relatif, mais qu'il en va autrement lorsque l'on veut mesurer le *niveau* du prix relatif (parce que le taux de change réel est en principe normalisé par rapport aux prix d'une année de base, laquelle est la même pour tous les pays, ce qui revient à faire comme si, au cours de l'année de base, les prix étaient les mêmes pour tous les pays). Ils utilisent donc plutôt la parité de pouvoir d'achat entre pays pour mesurer le prix relatif et constatent que l'élasticité-prix de la demande de tourisme international s'établit à -1.07. Ils font également observer que le revenu est un autre déterminant important de la demande touristique, et qu'il existe une relation étroite entre le revenu et le taux de change réel, ce qui peut fausser l'estimation des effets du taux de change réel sur la demande touristique. Les constatations de Ouerfelli (2008[34]) citées plus haut pourraient également être entachées de ce problème. Compte tenu de ces constatations, dans ce rapport, un autre scénario, dans lequel l'élasticité-prix de la demande est égale à -1, a été utilisé en plus du scénario de référence.

1.4.3. Estimation des variations de prix

Transport : location de voitures

Le PIB touristique imputable à la location de voitures a représenté 127 millions TND en 2018 (Tableau 1.2). Les recommandations en lien avec cette activité formulées dans ce rapport ont trait aux contraintes administratives, qui sont assimilables aux contraintes liées aux exigences à satisfaire en matière d'autorisation d'exercer et de qualification. Le rapport s'appuie sur les travaux complets menés par Kleiner (2000[37]) et Kleiner and Vorotnikov (2017[38]) sur les effets de la réglementation des professions sur les prix. L'impact sur les prix des pratiques en matière de réglementation professionnelle est compris entre 5 % et 33 % en fonction de la profession concernée et du lieu. Selon Kleiner (2000[37]), l'impact estimé est plus grand pour les professions réglementées qui exigent un niveau d'études et de formation relativement élevé, telles que le métier d'avocat. Comme il n'existe pas de données se rapportant spécifiquement à ces exigences en ce qui concerne le secteur de la location de véhicules, l'OCDE retient une hypothèse prudente et table sur une baisse de 5 %. En retenant ce chiffre, l'augmentation de l'activité économique représente 12.7 millions TND (1 270 000 x (-0.05) x -2) dans le scénario de base, dans lequel l'élasticité-prix de la demande s'établit à -2. Dans le scénario dans lequel une élasticité-prix de la demande

de -1 a été retenue, l'augmentation de l'activité économique représente 6.4 millions TND (1 270 000 x (-0.05) x -1).

Transport : transport touristique

Le PIB de cette activité figure dans la rubrique « autres transports terrestres », qui englobe également les transports publics routiers non réguliers (voir Tableau 1.2) et qui représente 548.5 millions TND en 2018. Le PIB du secteur touristique imputable aux activités de transport touristique est estimé à 109.7 millions TND sur la base de l'hypothèse selon laquelle ces activités représentent un cinquième des activités relevant de la rubrique « autres transports terrestres » du Tableau 1.2. Le présent rapport s'appuie sur les résultats de Barrett (2005[39]), qui constate que lorsque les marchés des services de transport sont réglementés, les coûts sont supérieurs de 52 % à ce qu'ils sont dans les marchés non réglementés, de même que sur les résultats de Darbera (2004[40]) montrant que la déréglementation des services de transport pourrait réduire les coûts de 46 %. L'OCDE estime donc que l'adoption des recommandations relatives à cette activité pourrait induire une baisse de prix de 50 % et qu'il en résulterait une augmentation de l'activité économique égale à 109.7 millions TND dans le scénario de référence et à 54.9 millions TND dans l'autre scénario.

Transport : transport public routier non régulier

Le PIB du secteur touristique imputable à ces activités, qui englobent essentiellement l'activité des taxis, est estimé à 438.8 millions TND sur la base de l'hypothèse selon laquelle ces activités représentent les quatre cinquièmes des activités relevant de la rubrique « autres transports terrestres » du Tableau 1.2. La plupart des recommandations formulées ont trait à l'assouplissement des exigences à satisfaire pour exploiter un taxi, assouplissement qui se traduirait par une augmentation de l'offre de services de taxi. En Tunisie, le prix de la course dans le secteur formel est encadré, raison pour laquelle dans cet exercice de mesure, on suppose qu'il n'y a pas d'effet-prix et on estime directement l'effet-volume. Le rapport s'appuie sur les résultats de Bentivogli (2009[41]), qui étudie l'exemple de l'Italie, où une réforme similaire à celle recommandée a été adoptée au niveau national dans les années 2000. Cette réforme s'est traduite par une augmentation de l'offre comprise entre 6.4 % et 30 % selon les communes, la délivrance des autorisations étant une compétence municipale. Sur la base de cette étude, l'hypothèse d'une hausse de 25 % de l'offre de services de taxi est retenue. On suppose également que cette hausse est entièrement absorbée par la demande non satisfaite. Dans ces hypothèses, la réforme entraînerait une hausse de 25 % de l'activité économique, soit 109.7 millions TND. En l'absence d'effet-prix, il n'y a pas de différence entre le scénario de référence et l'autre scénario.

Agences de voyage

Le PIB touristique imputable aux agences de voyage représente 326 millions TND (Tableau 1.2). Les recommandations formulées par l'OCDE concernant cette activité ont trait aux exigences en matière de qualifications. Les estimations de prix tiennent compte des résultats obtenus par Kleiner et Park (2014[42]), qui se sont intéressés aux exigences auxquelles est subordonné l'exercice de certaines professions réglementées en s'attachant plus particulièrement à des conditions telles que l'âge, le niveau d'études et l'obligation de passer un examen, et qui montrent que dans ces secteurs, les coûts sont plus élevés de 6 % à 8 %. Ces résultats vont dans le même sens que les constatations de Kleiner (2000[37]) et Kleiner & Vorotnikov (2017[38]) concernant les pratiques en matière de réglementation des professions, dont il ressort que l'impact sur les prix est compris entre 5 % et 33 % et que les effets sont plus faibles dans les secteurs où le niveau d'études et de formation requis est bas. L'OCDE estime donc que l'adoption des recommandations pourrait induire une baisse de prix de 7.5 % et qu'il en résulterait une augmentation de l'activité économique égale à 48.9 millions TND dans le scénario de référence et à 24.5 millions TND dans l'autre scénario.

Restauration touristique

Le PIB touristique imputable aux restaurants touristiques représente 1 399 millions TND (Tableau 1.2). La plupart des recommandations ont trait aux exigences liées au système de classement des restaurants, qui sont assimilables aux exigences à satisfaire en matière d'autorisation administrative d'exercer et de qualifications. Les estimations reposent sur les constatations de Kleiner (2000[37]) et Kleiner & Vorotnikov (2017[38]) concernant les pratiques en matière de réglementation des professions, dont il ressort que l'impact sur les prix est compris entre 5 % et 33 % et que les effets sont plus faibles dans les secteurs où le niveau d'études et de formation requis est bas. Comme il n'existe pas d'études pertinentes se rapportant spécifiquement aux restaurants touristiques, l'OCDE retient une hypothèse prudente, soit une baisse de prix de 5 %. L'OCDE estime que cette baisse de prix de 5 % consécutive à l'adoption des recommandations entraînerait une augmentation de l'activité économique égale à 139.9 millions TND dans le scénario de référence et à 70 millions TND dans l'autre scénario.

Activités de transport maritime et par eau

Le PIB touristique imputable à ces activités représente 68.1 millions TND. La valeur ajoutée produite par le secteur du tourisme représente donc une part non négligeable de la valeur ajoutée totale résultant du secteur du transport maritime dans son ensemble, qui s'établit à 200.2 millions TND (0.2 % de la valeur ajoutée totale en Tunisie en 2019, contre 2.9 % en Grèce et 0.2 % en Italie). Les recommandations relatives à ces activités sont similaires à celles formulées dans une étude sur le tourisme en Grèce (OCDE, 2014[43]). L'OCDE reprend donc l'hypothèse retenue dans cette étude, à savoir l'hypothèse d'une hausse des ventes de 5 %. Cette augmentation se traduirait par une progression de l'activité économique représentant 3.4 millions TND. Cette estimation suppose implicitement une baisse des prix de 2.5 %. En conséquence, dans le scénario dans lequel l'élasticité-prix de la demande est deux fois plus faible que dans le scénario de référence, l'augmentation de l'activité économique représente 1.7 million TND.

Hébergement

Le PIB touristique imputable à l'hébergement représente 1 080.3 millions TND (Tableau 1.2). L'OCDE formule plusieurs types de recommandations pour ce secteur. Certaines d'entre elles concernent les conditions de qualification. Les estimations de prix tiennent compte des résultats obtenus par Kleiner et Park (2014[42]), qui se sont intéressés aux exigences auxquelles est subordonné l'exercice de certaines professions réglementées en s'attachant plus particulièrement à des conditions telles que l'âge, le niveau d'études et l'obligation de passer un examen, et qui montrent que dans ces secteurs, les coûts sont plus élevés de 6 % à 8 %. Ces résultats vont dans le même sens que les constatations de Kleiner (2000[37]) et Kleiner & Vorotnikov (2017[38]) concernant les pratiques en matière de réglementation des professions, dont il ressort que l'impact sur les prix est compris entre 5 % et 33 % et que les effets sont plus faibles dans les secteurs où le niveau d'études et de formation requis est bas. L'OCDE estime donc que l'adoption des recommandations pourrait induire une baisse de prix de 7.5 % et qu'il en résulterait une augmentation de l'activité économique égale à 162 millions TND dans le scénario de référence et à 81 millions TND dans l'autre scénario.

Par ailleurs, le rapport de l'OCDE contient d'autres recommandations pour le secteur de l'hébergement, liées aux exigences de surface sur lesquelles repose le classement des hôtels. L'OCDE tient compte des résultats sur le caractère restrictif de la réglementation relative à l'occupation des sols obtenus par Suzuki (2013[44]) à partir de l'indicateur de restrictivité défini par Gyourko (2008[45]). Un exemple dans lequel les prix sont supérieurs de 4 % lorsque l'indicateur de restrictivité de l'occupation des sols augmente d'un écart type est directement repris. Une diminution des prix de 4 % se traduirait par une augmentation de l'activité économique de 86.4 millions TND dans le scénario de base de de 43.2 millions TND dans l'autre scénario.

1.4.4. Résumé

Dans le scénario de référence, où l'élasticité-prix de la demande touristique est fixée à -2, l'adoption des recommandations formulées dans ce rapport entraînerait une hausse du PIB estimée à 672.8 millions TND au total, ce qui représente 0.6 % du PIB tunisien de 2018. L'impact sur le PIB est mesuré à prix constants (plus précisément aux prix de 2018, année de base retenue dans ce rapport) comme il apparaîtrait dans le système de comptabilité nationale, et toutes choses égales par ailleurs. Dans l'autre scénario, dans lequel l'élasticité-prix de la demande est fixée à -1, l'adoption des recommandations se traduirait par une hausse du PIB de 391.3 millions TND, soit 0.3 % du PIB tunisien de 2018. L'élasticité-prix de la demande est deux fois plus forte dans le scénario de référence que dans l'autre scénario, mais les estimations ne doublent pas parce que dans certains cas, l'effet-volume a été estimé directement.

Tableau 1.3. Estimation de l'impact sur le PIB imputable au tourisme

Millions TND

	$\|\epsilon\| = 2$	$\|\epsilon\| = 1$
Transport : location de véhicules	12.7	6.4
Transport : transport touristique	109.7	54.9
Transport : taxis, etc.	109.7	109.7
Agences de voyage	48.9	24.5
Restauration touristique	139.9	70.0
Activités de transport maritime et par eau	3.4	1.7
Hébergement (qualifications)	162.0	81.0
Hébergement (classification)	86.4	43.2
Total des effets	672.8	391.3
PIB de la Tunisie en 2018	112 679.2	112 679.2
Total des effets en pourcentage du PIB	0.6 %	0.3 %

Pour calculer l'impact total sur le PIB, il faudrait aussi tenir compte de la hausse des consommations intermédiaires (effets « indirects »). Le tourisme est un secteur d'aval, qui a besoin de consommations intermédiaires produites par de nombreux autres secteurs. De fait, sur cette base, le CST fournit le moyen de calculer ces « effets indirects » de l'activité touristique, en utilisant un tableau entrées-sorties et en supposant qu'il existe une relation constante entre la production touristique et la consommation de biens et services intermédiaires produits par d'autres secteurs. D'après les estimations de l'INS, une augmentation d'une unité de l'activité touristique va de pair avec une hausse de 0.98 de l'activité dans tous les autres secteurs. Ce chiffre correspond au multiplicateur de l'activité touristique utilisé pour calculer les « effets indirects ».

La hausse de l'activité économique estimée en tenant compte de ces effets indirects est équivalente à l'augmentation du chiffre d'affaires total du secteur touristique. Si l'on se fonde sur les estimations réalisées par l'INS et, par conséquent, si l'on utilise le multiplicateur de l'activité touristique, on observe que dans le scénario de base, les gains de PIB (672.8 millions TND) supposent davantage de consommations intermédiaires, ce qui accroît l'activité économique de 659.3 millions TND supplémentaires (effets indirects). En conséquence, le total des effets (somme des effets « directs » et des effets « indirects »), qui permet d'obtenir par approximation le chiffre d'affaires du secteur touristique, s'établirait à 1 332.1 millions TND, soit 1.2 % du PIB tunisien de 2018. Dans l'autre scénario, le total des effets s'établirait à 774.7 millions TND, soit 0.7 % du PIB tunisien de 2018.

Les retombées positives attendues ne sont pas circonscrites à l'activité touristique et peuvent concerner l'économie dans son ensemble. Les dépenses supplémentaires correspondant aux biens que les touristes achètent en sont un exemple notable. Ces biens ne sont pas comptabilisés dans la valeur ajoutée produite par le tourisme telle que définie par le CST parce qu'ils ne sont pas produits spécifiquement pour l'activité

touristique. Ils sont toutefois comptabilisés comme une consommation touristique, qui, dans le CST, correspond aux produits effectivement consommés par les touristes. D'après les estimations de l'INS, la consommation touristique a représenté 9 958 millions TND en 2018, tandis que le PIB imputable au tourisme s'est élevé à 4 807 millions TND la même année. En supposant que la consommation de biens n'entrant pas dans le calcul de la valeur ajoutée selon le CST soit proportionnelle au PIB imputable au tourisme tel que défini par le CST, la progression de l'activité touristique estimée dans le scénario de référence devrait entraîner une hausse de la consommation de 59.9 millions TND (0.1 % du PIB tunisien de 2018) (dans ce cas, le total des effets s'établirait à 1 392 millions TND, soit 1.2 % du PIB tunisien de 2018).

À noter que le total des gains pourrait être encore plus élevé, en particulier à long terme, si l'on tient compte des aspects dynamiques. Ces aspects dynamiques reflètent, entre autres, la croissance de la productivité et la réallocation des ressources au sein de l'entreprise, lesquelles se traduisent par une croissance de la productivité et du revenu au niveau agrégé (voir (OCDE, 2023[4]), à paraître). Ces phénomènes dynamiques sont favorisés par l'entrée d'entreprises (les nouvelles entreprises étant souvent plus innovantes que les entreprises en place) et par des pressions concurrentielles favorables à l'expansion des entreprises productives (pressions qui agissent sur tous les acteurs du marché), ce qui va dans le sens des recommandations formulées dans ce rapport. Bien que ces effets positifs puissent être non négligeables, il est pratiquement impossible d'identifier chaque mécanisme de transmission dans un modèle pour les estimer avec précision (ces effets sont souvent évalués de manière globale, en reliant la productivité et la politique considérée et en neutralisant les effets des facteurs de production et de divers paramètres institutionnels, voir (OCDE, 2023[4]), à paraître).

Références

Aghion, P. et al. (2004), « Entry and Productivity Growth: Evidence from Microlevel Panel Data », *Journal of the European Economic Association*, vol. 2/2/3, pp. 265-276, https://about.jstor.org/terms. [3]

Andrews, D. et C. Criscuolo (2013), « Knowledge-Based Capital, Innovation and Resource Allocation », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1046, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5k46bj546kzs-en. [14]

Andrews, D. et B. Westmore (2014), « Managerial Capital and Business R&D as Enablers of Productivity Convergence », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1137, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5jxx3d441knr-en. [15]

Arnold, J., G. Nicoletti et S. Scarpetta (2011), « Regulation, resource allocation and productivity », *Nordic Economic Policy Review*, vol. Number 2/2011, pp. 61-97. [9]

Barrett, S. (2005), *Les bénéfices de la déréglementation*, Conférence européenne des ministres des transports. [39]

Bentivogli, C. (2009), « Taxi regulation and the Bersani reform: a survey of major Italian cities », *European Transport*, vol. 41, pp. 1-27. [41]

Blundell, R., R. Griffith et J. Reenen (1999), « Market Share, Market Value and Innovation in a Panel of British Manufacturing Firms », *The Review of Economic Studies*, vol. 66, pp. 529-554, https://academic.oup.com/restud/article/66/3/529/1575508. [2]

Bourlès, R. et al. (2013), « Do productmarket regulations in upstreamsectors curb productivity growth? Panel data evidence for oecd Countries », *Review of Economics and Statistics*, vol. 95/5, pp. 1750-1768, https://doi.org/10.1162/REST_a_00338. [11]

Cahuc, P. et F. Kramarz (2004), *De la précarité à la mobilité: vers une Sécurité sociale professionnelle*. [19]

Causa, O., A. De Serres et N. Ruiz (2015), « Can pro-growth policies lift all boats? An analysis based on household disposable income », *OECD Journal: Economic Studies*, vol. Vol. Volume 2015, pp. 227-268, https://doi.org/10.1787/eco_studies-2015-5jrqhbb1t5jb. [22]

Cette, G., J. Lopez et J. Mairesse (2017), « Upstream Product Market Regulations, ICT, R&D and Productivity », *Review of Income and Wealth*, vol. 63, pp. S68-S89, https://doi.org/10.1111/roiw.12252. [12]

Criscuolo, C., P. Gal et C. Menon (2014), « The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 14, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en. [20]

Crouch, G. (1994), « Price Elasticities in International Tourism », *Journal of Hospitality & Tourism Research*, vol. 17/3, pp. 27-39. [33]

Darbéra, R. (2004), « L'expérience anglaise de dérégulation des transports par autobus », *Cahiers Scientifiques du Transport*, vol. 46. [40]

Daude, C. et C. de la Maisonneuve (2018), « Network service deregulation and manufacturing exports in Greece », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1474, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d35026d6-en. [13]

Dogru, T., E. Sirakaya-Turk et G. Crouch (2017), « Remodeling international tourism demand: Old theory and new evidence », *Tourism Management*, vol. 60, pp. 47-55, https://doi.org/10.1016/j.tourman.2016.11.010. [35]

Égert, B. (2018), « Regulation, Institutions and Aggregate Investment: New Evidence from OECD Countries », *Open Economies Review*, vol. 29/2, pp. 415-449, https://doi.org/10.1007/s11079-017-9449-9. [18]

Égert, B. (2017), « The quantification of structural reforms: Extending the framework to emerging market economies », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1442, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f0a6fdcb-en. [25]

Égert, B. (2016), « Regulation, institutions, and productivity: New macroeconomic evidence from OECD countries », *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 106/5, pp. 109-113, https://doi.org/10.1257/aer.p20161026. [10]

Eklund, J. et E. Lappi (2018), « Product regulations and persistence of profits: OECD evidence », *Journal of Regulatory Economics*, vol. 54/2, pp. 147-164, https://doi.org/10.1007/s11149-018-9365-y. [24]

Ennis, S., P. Gonzaga et C. Pike (2019), « Inequality: A hidden cost of market power », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 35/3, pp. 518-549, https://doi.org/10.1093/oxrep/grz017. [23]

Fournier, J. (2015), « The negative effect of regulatory divergence on foreign direct investment », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1268, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5jrqgvg0dw27-en. [6]

Fournier, J. et al. (2015), « Implicit Regulatory Barriers in the EU Single Market: New Empirical Evidence from Gravity Models », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1181, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5js7xj0xckf6-en. [5]

Guizzardi, A. et M. Mazzocchi (2010), *Tourism demand for Italy and the business cycle"*, pp. 367-377, https://doi.org/10.1016/j.tourman.2009.03.017. [27]

Gyourko, J., A. Saiz et A. Summers (2008), « A New Measure of the Local Regulatory Environment for Housing Markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index », *Urban Studies*, vol. 45/3, pp. 693-729. [45]

INS (2022), *Compte Satellite du Tourisme: Principaux résultats 2018-2021*. [31]

Kleiner, M. (2000), « Occupational Licensing », *Journal of Economic Perspective*, vol. 14/4, pp. 189-202. [37]

Kleiner, M. et K. Park (2014), « Life, limbs, and licensing: occupational regulation, wages, and workplace safety of electricians, 1992-2007 », *Monthly Labor Review*, vol. January 2014, http://www.bls.gov/ooh/construction-and-extraction/electricians.htm. [42]

Kleiner, M. et E. Vorotnikov (2017), « Analyzing occupational licensing among the states », *Journal of Regulatory Economics*, vol. 52/2, pp. 132-158, https://doi.org/10.1007/s11149-017-9333-y. [38]

Loayza, N., A. Oviedo et L. Serven (2005), *The impact of regulation on growth and informality – cross-country evidence*, https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/212041468134383114/the-impact-of-regulation-on-growth-and-informality-cross-country-evidence. [30]

Nickell, S. (1996), « Competition and Corporate Performance », *Journal of Political Economy*, vol. 104/4, pp. 724-746, https://about.jstor.org/terms. [1]

Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », *Economic Policy*, vol. 18/36, pp. 9-72. [8]

Nicoletti, G., S. Scarpetta et O. Boylaud (2000), « Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation », *OECD Economics Department Working Papers*, vol. No. 226, https://doi.org/10.1787/215182844604. [46]

Nicoletti, G., C. von Rueden et D. Andrews (2020), « Digital technology diffusion: A matter of capabilities, incentives or both? », *European Economic Review*, vol. 128, https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103513. [16]

OCDE (2023), *Factsheet on competition and macro-economic outcomes*. [4]

OCDE (2020), *Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2020*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/fa567e9c-fr. [28]

OCDE (2019), *Examens de l'OCDE pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence: Tunisie*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/daf/competition/competition-assessment-reviews-tunisia.htm. [7]

OCDE (2017), *Competition Assessment Toolkit: Volume 3. Operational Manual*, OECD Publishing, Paris. [32]

OCDE (2015), *Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris. [21]

OCDE (2014), *OECD Competition Assessment Reviews: Greece*, OECD Competition Assessment Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264206090-en. [43]

OCDE (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections,. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/9789264208117-en. [47]

OCDE; EUROSTAT; OMT; UNSD (2010), *Compte satellite du tourisme : recommandations concernant le cadre conceptuel*, UN, https://doi.org/10.1787/9789264274105-en. [29]

Ouerfelli, C. (2008), « Co-integration analysis of quarterly European tourism demand in Tunisia », *Tourism Management*, vol. 29/1, pp. 127-137, https://doi.org/10.1016/j.tourman.2007.03.022. [34]

Seetaram, N., P. Forsyth et L. Dwyer (2016), « Measuring price elasticities of demand for outbound tourism using competitiveness indices », *Annals of Tourism Research*, vol. 56, pp. 65-79, https://doi.org/10.1016/j.annals.2015.10.004. [36]

Suzuki, J. (2013), « Land Use Regulation as a Barrier to Entry: Evidence from the Texas Lodging Industry », *International Economic Review*, vol. 54/2, pp. 495-523, http://www.sharcnet.ca. [44]

Westmore, B. (2013), « R&D, Patenting and Growth: The Role of Public Policy », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1047, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5k46h2rfb4f3-en. [17]

Wong, K. (1997), *The relevance of business cycles in forecasting international tourist arrivals*, pp. 581-586. [26]

Notes

[1] Voir: https://ue-tunisie.org/projet-192-13-300_appui-au-programme-tounes-wijhetouna-programme-d-appui-a-la-.html

[2] La méthode employée dans ce projet est compatible avec les indicateurs de la règlementation des marchés de produits (RMP) mis au point par l'OCDE (voir OCDE (OCDE, 2014[47]), encadré 2.1). En 1998, l'OCDE a défini une batterie d'indicateurs de RMP pour l'ensemble de l'économie qui permettent d'évaluer l'orientation d'un pays sur le plan réglementaire et d'effectuer un suivi dans le temps de l'avancement des réformes (Nicoletti, Scarpetta et Boylaud, 2000[46]) ; cet outil de mesure a été mis à jour en 2003, 2008 et 2013.

[3] Fournier *et al.* (2015[5]) constatent que la réglementation nationale mesurée par l'indicateur de RMP pour l'ensemble de l'économie a un impact négatif sur les exportations et réduit l'intensité des échanges (qui rapporte les échanges au PIB). Les différences de réglementation entre pays se traduisent également par une moindre intensité des échanges. Ainsi, une convergence de la RMP entre les États membres de l'Union européenne (UE) pourrait accroître de plus de 10 % l'intensité des échanges au sein de l'UE.

Fournier (2015[5]) a étudié l'impact d'une RMP hétérogène dans les pays de l'OCDE et a constaté que réduire les disparités de 20 % se traduirait par une augmentation d'environ 15 % de l'IDE en moyenne dans les pays de l'OCDE. Il s'est intéressé à certaines composantes de l'indicateur de RMP et a constaté que les réglementations contraignantes et les mesures qui protègent les entreprises en place (dérogations au droit de la concurrence, obstacles à l'accès aux réseaux et services, par exemple) ont une incidence particulièrement négative sur les investissements transfrontaliers.

[4] Arnold *et al.* (2011[9]) ont analysé des données recueillies au niveau des entreprises de dix pays pour la période 1998-2004 au moyen de l'indicateur de RMP de l'OCDE au niveau sectoriel et ont constaté qu'une RMP plus stricte allait de pair avec une moindre productivité multifactorielle des entreprises.

[5] Égert (2016[10]) étudie les déterminants de la productivité multifactorielle agrégée dans un échantillon de 30 pays de l'OCDE au cours d'une période de 30 ans.

[6] Les auteurs de cette étude ont estimé l'effet de la réglementation des secteurs des services situés en amont sur la croissance de la productivité en aval dans 15 pays et 20 secteurs entre 1985 et 2007.

[7] Égert a examiné le lien entre réglementation des marchés de produits et du marché du travail et investissement (stock de capital) dans 32 pays de l'OCDE entre 1985 et 2013 (Bourlès et al., 2013[11]).

[8] En France, la croissance de l'emploi est passée de 1.2 % par an entre 1981 et 1985 à 5.2 % par an entre 1986 et 1990. Entre1976 et 2001, le nombre total d'emplois dans le secteur du transport routier a doublé, passant de 170 000 à 340 000.

[9] L'échantillon inclut 18 pays sur une période de dix ans.

[10] Causa *et al.* (2015[22]) utilisent l'indicateur synthétique de RMP construit par l'OCDE pour mesurer la restrictivité de la RMP dans sept activités non manufacturières des secteurs de l'énergie, des télécommunications et des transports, et constatent qu'une RMP restrictive a un effet négatif sur le revenu disponible des ménages. Cette incidence, observée à la fois en moyenne et aux différents niveaux de l'échelle des revenus, creuse les inégalités. Les auteurs relèvent qu'un assouplissement des réglementations qui entravent la concurrence pourrait « accroître le revenu des ménages et réduire les inégalités de revenu, ce qui laisse penser qu'il pourrait y avoir des synergies entre les actions qui visent l'efficience et celles qui poursuivent des objectifs d'équité ».

[11] Allemagne, Australie, Canada, Corée, États-Unis, France, Grande-Bretagne et Japon.

[12] L'absence d'application de la réglementation appelle une analyse du coût de son respect, certaines réglementations étant obsolètes ou tout simplement inapplicables.

2 Présentation du secteur du tourisme

Ce chapitre fournit un aperçu économique du secteur du tourisme en Tunisie, et identifie les principales institutions nationales de régulation sectorielle ainsi que les principaux textes juridiques applicables. Le tourisme est l'une des branches les plus importantes de l'économie tunisienne, représentant 4,5 % du produit intérieur brut (PIB) - contribution directe - et 4,4 % de l'emploi formel en 2019. Le ministère du Tourisme et de l'Artisanat joue un rôle central dans la régulation du secteur. Plusieurs instruments juridiques - lois, décrets et arrêtés ministériels - sont applicables, à différents niveaux, aux sous-secteurs du tourisme, notamment la législation applicable à l'hébergement, aux agences de voyage, à certains services de transport et de restauration et à plusieurs activités de services culturels, sportifs et récréatifs. Ce chapitre fournit une vue d'ensemble des textes juridiques entrant dans le cadre de ce projet et affectant le tourisme en Tunisie.

2.1. Définition et étendue du secteur

Le tourisme en tant que phénomène du point de vue de la demande fait référence aux activités des visiteurs et à leur rôle dans l'acquisition de biens et de services. Il peut également être envisagé du côté de l'offre, le tourisme étant alors compris comme l'ensemble des activités productives qui s'adressent principalement aux visiteurs (OCDE; EUROSTAT; OMT; UNSD, 2010[1]). Dans le présent rapport, la portée de l'analyse comprend les principales composantes du Compte satellite du tourisme (CST), qui représente le cadre conceptuel officiel et internationalement reconnu pour un rapprochement complet des données touristiques liées à l'offre et à la demande (Encadré 2.1). Il comprend les activités caractéristiques du tourisme suivantes telles qu'identifiées dans les codes de classification statistique de la Nomenclature d'activités ttunisienne 2009 (INS, 2009[2]) :

- Services d'hébergement (code 55), y compris :
  - Hôtels et hébergements similaires (Code 55.10).
  - Hébergement de vacances et autres hébergements de courte durée (code 55.20).
  - Terrains de camping, parcs de véhicules récréatifs et parcs de roulottes (code 55.30).
  - Autre logement (code 55.90).

- Activités de restauration (code 56), y compris :
  - Restaurants (Code 56.11).
  - Activités de restauration mobile (code 56.12).
  - Activités de service de boissons (code 56.32).

- Services de transport (Code 49 et 77), y compris :
  - Transport terrestre urbain et suburbain de voyageurs (code 43.31).
  - Exploitation de taxi et louage (Code 43.32).
  - Autres transports terrestres de voyageurs (code 43.39).
  - Location et crédit-bail de voitures et de véhicules automobiles légers (code 77.11).
  - Location et crédit-bail d'articles de loisirs et de sport (code 77.21).

- Agence de voyages, service de réservation et activités connexes (code 79), y compris :
  - Activités des agences de voyages (code 79.1).
  - Guides touristiques (Code 79.9).

- Services sportifs et récréatifs (Code 91 et 93), y compris :
  - Activités des musées (code 91.02).
  - Exploitation de sites et bâtiments historiques et d'attractions touristiques similaires (code 91.03).
  - Activités sportives (Code 93.1).
  - Activités récréatives et récréatives (code 93.2).

Encadré 2.1. Compte satellite du tourisme

Le compte satellite du tourisme (CST) est le cadre statistique d'usage et le principal instrument pour la mesure économique du tourisme. Il a été développé par l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT), l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), la Direction générale de la Commission européenne chargée de l'information statistique à l'échelle communautaire (Eurostat) et la Division de statistique des Nations unies (UNSD). La publication Compte satellite du tourisme : recommandations concernant le cadre conceptuel 2008 (CST : RCC 2008) présente un cadre conceptuel commun à jour pour mettre sur pied un CST. Ce cadre reprend à son compte le système de base formé par les concepts, classifications, définitions, tableaux et agrégats du Système de comptabilité nationale 2008, qui est la norme internationale pour présenter une synthèse systématique de l'activité économique nationale sous l'angle fonctionnel.

Le CST met en cohérence les données relatives à l'offre et à la demande touristiques. La mesure et l'analyse du tourisme nécessitent donc une taxonomie des produits (principalement ceux relevant des dépenses touristiques) et des activités productives qui forment la base de la définition des branches du tourisme. Les activités caractéristiques du tourisme sont celles qui débouchent généralement sur des produits caractéristiques du tourisme. Une branche du tourisme (ou « industrie du tourisme », dans le CST) désigne un groupe d'établissements ayant pour activité principale la même activité caractéristique du tourisme. On trouve dans le document de référence CST-RCC 2008 une typologie des produits et activités de consommation caractéristiques du tourisme (branches, ou « industries », du tourisme) :

Tableau 2.1. Produits et activités de consommation caractéristiques du tourisme

Produits de consommation caractéristiques du tourisme	Activités caractéristiques du tourisme (industries du tourisme)
Services d'hébergement des visiteurs	Hébergement des visiteurs
Services de restauration	Activités de restauration
Services de transport ferroviaire de voyageurs	Transport ferroviaire de voyageurs
Services de transport routier de voyageurs	Transport routier de voyageurs
Services de transport par voie d'eau de voyageurs	Transport par voie d'eau de voyageurs
Services de transport aérien de voyageurs	Transport aérien de voyageurs
Services de location de matériel de transport	Location de matériel de transport
Services des agences de voyage et autres services de réservation	Agences de voyage et autres activités de services de réservation
Services culturels	Activités culturelles
Services sportifs et autres services récréatifs	Sport et activités récréatives
Biens caractéristiques du tourisme propre aux pays	Commerce de détail de biens caractéristiques du tourisme propre aux pays
Services caractéristiques du tourisme propre aux pays	Autres activités caractéristiques du tourisme propre aux pays

Source : Adapté de OCDE et al. (2010[1]), Compte satellite du tourisme : recommandations concernant le cadre conceptuel 2008, https://doi.org/10.1787/9789264274174-fr

2.2. Aperçu économique

Le secteur touristique constitue historiquement un pilier important de l'économie tunisienne. Le secteur a connu divers chocs. La révolution de 2011 et particulièrement les attentats terroristes de 2015 du Bardo et de Sousse ont très durement touché l'industrie. La crise Covid-19 a récemment aggravé la situation. Alors que le secteur du tourisme se remet de ces chocs, il est confronté à des problèmes structurels qui ont mis à rude épreuve sa viabilité financière, sa capacité à créer des emplois et sa capacité à innover en

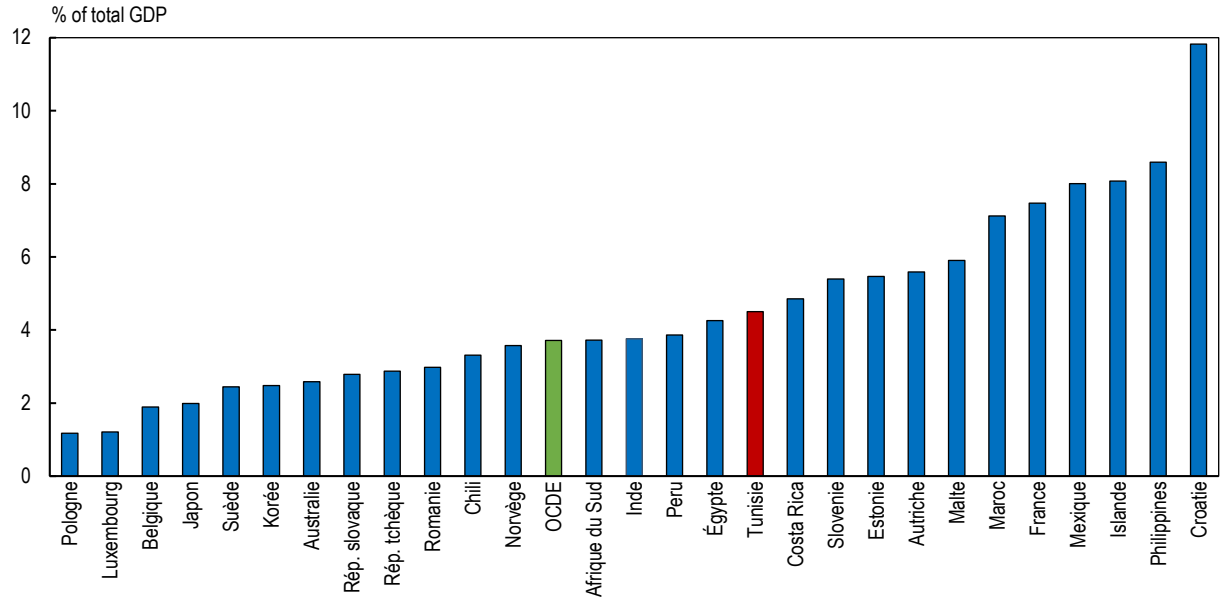
termes de produits touristiques, comme indiqué dans ce rapport. Cet aperçu présente une analyse économique du secteur, démontre son poids dans l'économie tunisienne dans son ensemble et analyse les déterminants de la demande et les caractéristiques de l'offre.

2.2.1. Contribution du secteur du tourisme à l'économie nationale

Valeur ajoutée du tourisme

Le Compte Satellite du Tourisme (CST) a été développé pour la première fois en Tunisie pour les années 2018-2021. Les données prises en compte dans cette section datent de 2019, la dernière année cohérente avant l'apparition de la pandémie de COVID-19. Selon la méthodologie CST, le PIB du tourisme s'élevait à 5,5 milliards TND en 2019, soit 4,5% du PIB national (INS, 2022[3]) (Graphique 2.1). Il existe selon les sources des écarts importants dans le calcul de la valeur ajoutée du tourisme.[1] La méthodologie CST stipule que seuls les biens et services produits spécifiquement pour le tourisme et directement consommés par les touristes doivent être considérés comme valeur ajoutée du tourisme (OCDE; EUROSTAT; OMT; UNSD, 2010[1]).

Graphique 2.1. PIB direct du tourisme



Note : Données de 2019 ou dernières données disponibles avant 2019.
Source : OECD.Stat Metadata Viewer; INS (2022[3]).

En plus de la valeur ajoutée directe du tourisme, le secteur génère des activités supplémentaires pour les autres secteurs de l'économie. Selon Bouzaiene et Chibani (2021[4]), le tourisme a un multiple de la valeur ajoutée brute (VAB) de 0,98 (Tableau 2.2), mesuré comme un ratio de la valeur ajoutée indirecte du tourisme à la valeur ajoutée directe. Le multiple de 0,98 indique que la contribution indirecte des industries « en amont » à la production touristique est presque équivalente à la VAB directe générée par le secteur touristique. Ces chiffres confirment le caractère transversal du tourisme et son importance dans l'économie tunisienne. La consommation touristique intérieure, y compris la consommation de biens qui ne sont pas spécifiquement produits pour le tourisme, est de 11,8 milliards TND, dont la grande majorité (78,8%) est attribuée aux visiteurs non-résidents (INS, 2022[3]).

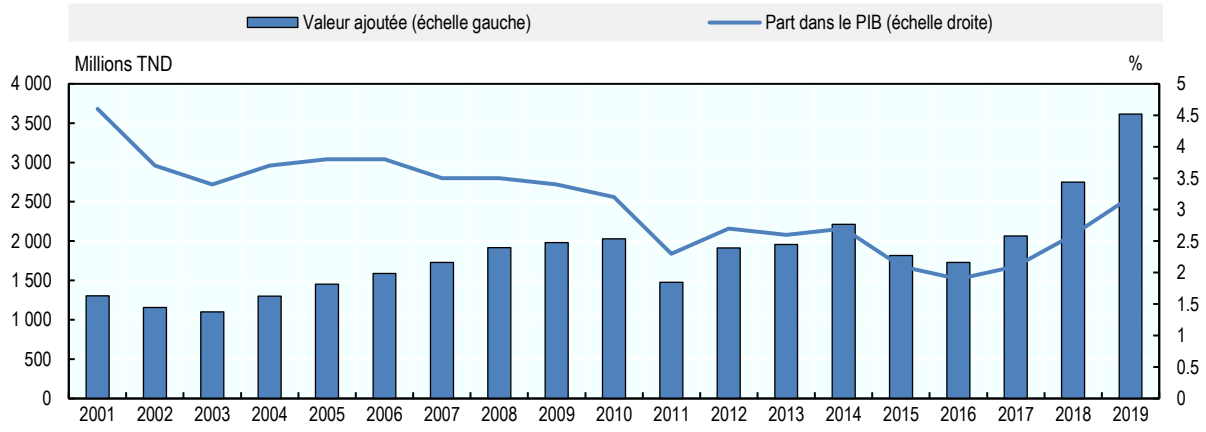
Tableau 2.2. Contribution directe et indirecte du tourisme, par secteur, 2018

	VAB Directe	VAB Indirecte	VAB Totale	Part
	(millions de TND)			(Points de %)
Services d'hébergement et de restauration	1698	18	1716	19,3
Services du transport et entreposage	1228	189	1416	15,9
Autres services marchands	260	517	777	8,7
Commerce, entretien et réparation	396	136	532	6,0
Autres services caractéristiques du tourisme	636	13	649	7,3
Autres activités	276	3515	3791	42,5
Total	4494	4387	8881	100

Source : Bouzaiene and Chibani (2021[4]), Poids économique du tourisme : points de vue des comptes nationaux.

L'activité touristique a suivi une tendance à la hausse dans une perspective à plus long terme, mais elle n'a pas augmenté aussi vite qu'elle aurait pu (Graphique 2.2). D'après les données de l'Office national du tourisme tunisien (ONTT), qui fournit des données de séries chronologiques plus longues, la part de l'activité touristique[2] a baissé en Tunisie sur la période 2000-2016 en raison d'une croissance de l'activité globale dépassant celle du tourisme. La part de l'activité touristique s'est redressée après les attaques terroristes de 2015, avec une croissance relativement importante de l'activité qui a atteint 3,5 milliards TND en 2019 (un taux de croissance de 110% par rapport à 2016). Cependant, le secteur du tourisme a été considérablement affecté par la crise du COVID-19, le PIB direct du tourisme ayant chuté de 64,6 % en 2020 (INS, 2022[3]), contre une baisse de 8,8 % du PIB total la même année en Tunisie.

Graphique 2.2. Évolution des activités touristiques en Tunisie



Source : ONTT (2019[5]), Rapport Annuel, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf.

Emplois touristiques

Le secteur du tourisme constitue également un secteur important en termes d'emplois. D'après l'Institut national de la statistique, le tourisme comptait en 2018 environ 267 milles emplois, répartis en 144 milles emplois correspondant au PIB directe et 123 milles emplois correspondant au PIB indirect, représentant 7,6% de l'emploi total (INS, 2022[3]). Ces résultats diffèrent également selon les sources ou les définitions. En effet, selon l'ONTT, l'emploi lié à l'activité du tourisme (comme défini par l'ONTT) s'établit à 95 milles personnes en 2018.

Le secteur se caractérise en effet par une part importante d'informalité.[3] Les statistiques de l'INS révèlent que le taux d'informalité pour le secteur hôtel-restauration était de 46% au deuxième trimestre 2019

(Tableau 2.2). Cette informalité est expliquée en grande partie par une saisonnalité marquée sur la période juin-septembre, qui ne permet pas de maintenir le même niveau d'emploi stable sur toute l'année. Par ailleurs, le secteur souffre d'une certaine désorganisation reportée qui dénonce l'existence de plus de 4000 bureaux de services touristiques opérant dans le marché parallèle et donc totalement informels (Espace Manager, 2021[6]).

Tableau 2.3. Part de l'emploi informel dans le secteur hôtel-restauration en 2019

	Trimestre 2		Trimestre 3		Trimestre 4	
	En milliers	Part	En milliers	Part	En milliers	Part
Hôtels et restaurants	70,2	46,0%	76,4	48,1%	70,3	44,4%

Source : INS (2019[7]), Enquête emploi, http://www.ins.tn/sites/default/files/publication/pdf/Note%2520emploi%2520informel%25202019.pdf

2.2.2. Déterminants de la demande touristique

L'analyse du secteur du tourisme nécessite d'analyser le comportement des consommateurs au niveau quantitatif et qualitatif, tout en distinguant les clients résidents et non-résidents quand les données le permettent. L'attractivité touristique peut être appréhendée par trois paramètres essentiels : les recettes touristiques, les nuitées globales et les entrées aux frontières. Les recettes touristiques donnent une idée générale sur l'évolution du secteur touristique en Tunisie. Les nuitées hôtelières globales couvrent à la fois les nuitées touristiques des étrangers et celles des résidents. Les entrées aux frontières mettent en relief l'évolution de l'attractivité internationale du pays.

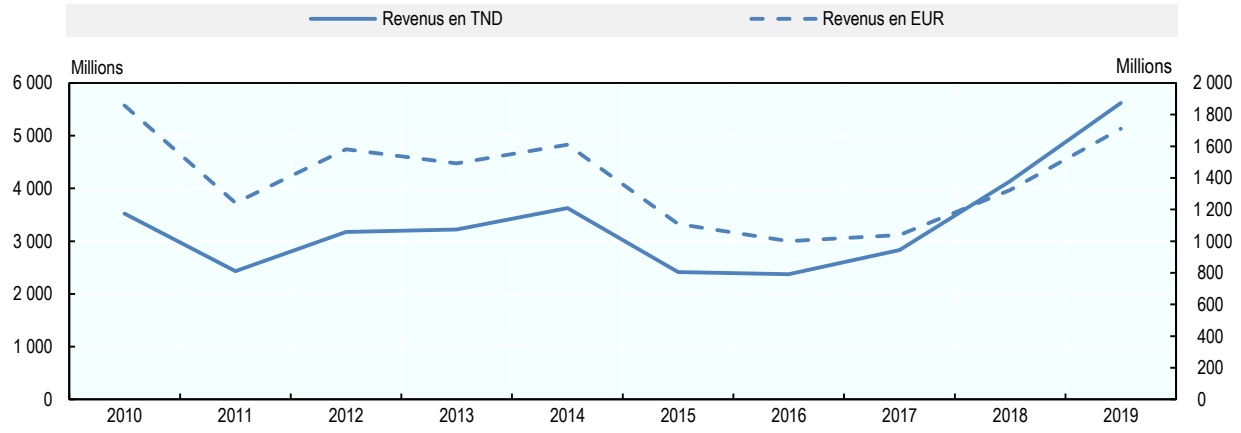
Comme souligné par Khlif (2004[8]), l'activité touristique se caractérise aussi par une forte incertitude et une certaine volatilité, liée principalement à la confiance des consommateurs. Ainsi, l'activité touristique est sensible aux chocs exogènes qu'ils soient mondiaux ou nationaux.

L'évolution des recettes touristiques

En Tunisie, l'évolution des recettes en dinars présente des fluctuations ponctuées d'évènements politiques et sociaux à l'origine de baisses notables enregistrées et par les reprises qui ont suivies. Après la révolution tunisienne en 2011 et les attentats terroristes de 2015, les niveaux des recettes se sont redressés (+46% en 2018, puis +35% en 2019) pour atteindre 5,6 milliards TND (Graphique 2.3), ce qui s'explique par un retour progressif des touristes en Tunisie. Les revenus de tourisme représentent 10% des exportations de biens et de services en 2019, se redressant d'un creux de 6,6% en 2016, mais encore bien en deçà des niveaux des années 2000 (e.g. 18.8% en 2005). Ceci est une autre illustration que l'activité touristique n'a pas augmenté aussi rapidement que l'ensemble de l'économie tunisienne au cours de la dernière décennie.

En fait, les recettes exprimées en euros sont restées inférieures aux niveaux d'avant les chocs (Graphique 2.3). La dépréciation du dinar, qui est passé de 1,9 EUR/TND en 2010 à 3,2 en 2019, explique la faible évolution des recettes touristiques nominales en euros, tandis que la baisse des prix des produits touristiques tunisiens, reflétant la dépréciation du dinar, n'a pas suffisamment contribué à rétablir la demande touristique vers la Tunisie. En effet, la reprise en volume n'a pas progressé comme on aurait pu s'y attendre compte tenu de la dépréciation du dinar, l'élasticité des prix de la demande touristique tunisienne étant considérée comme relativement élevée (voir section 1.4). Cela reflète probablement une certaine incertitude persistante à la suite des chocs perçus par les touristes étrangers, mais la faiblesse structurelle du secteur du tourisme peut également avoir contribué à peser sur sa pleine reprise.

Graphique 2.3. Évolution des revenus du tourisme



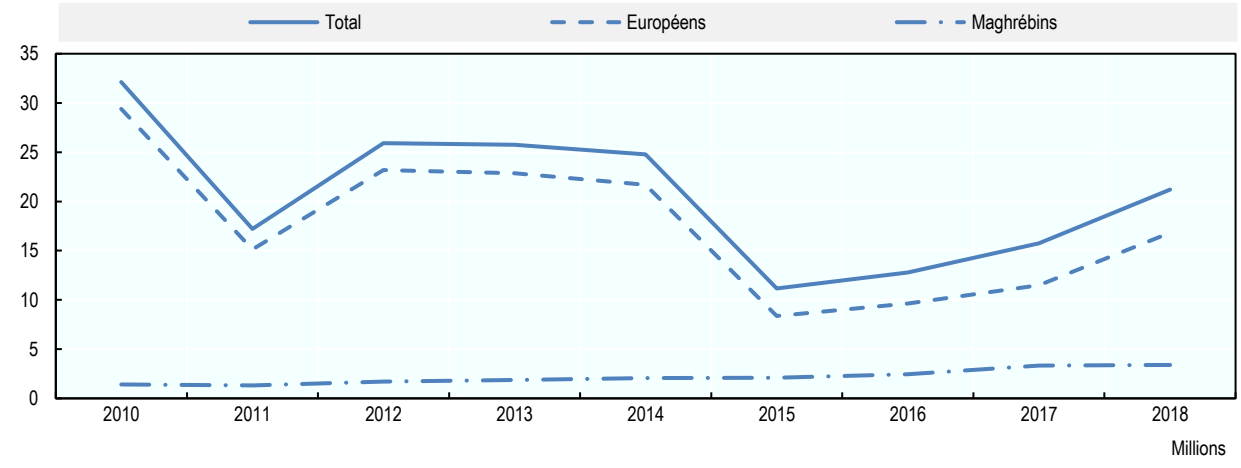
Source : ONTT (2019[5]), Rapport Annuel, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf

La Tunisie fait partie des destinations touristiques les moins chères au monde. Cela reflète les difficultés rencontrées pour mettre à niveau le secteur afin de mieux le positionner au niveau mondial. En 2019, la dépense moyenne d'un touriste par séjour est d'environ 395 EUR (190 EUR pour les vols, 7 EUR pour les transferts hôtel et le reste pour le coût du séjour) (Espace Manager, 2021[6]). De plus, la Tunisie reçoit 0,6 % des touristes mondiaux mais ne perçoit que 0,2 % des revenus générés à travers le monde (Galtier, 2019[9]). Ces résultats suggèrent que le secteur du tourisme tunisien, tout en se remettant pleinement de la série de chocs, bénéficierait de la mise en œuvre de réformes structurelles, de sorte qu'il se développe durablement tout en diversifiant ses produits.

Le nombre de nuitées et d'entrées touristiques

Au niveau quantitatif, le nombre de nuitées a nettement baissé de 2010 à 2016. La reprise à partir de 2016 n'a pas permis de retrouver les niveaux de 2010 (Graphique 2.4). Les touristes européens devancent largement les autres nationalités en termes de nombres de nuitées. Les touristes maghrébins ont quant à eux enregistré une augmentation du nombre de nuitées depuis 2014.

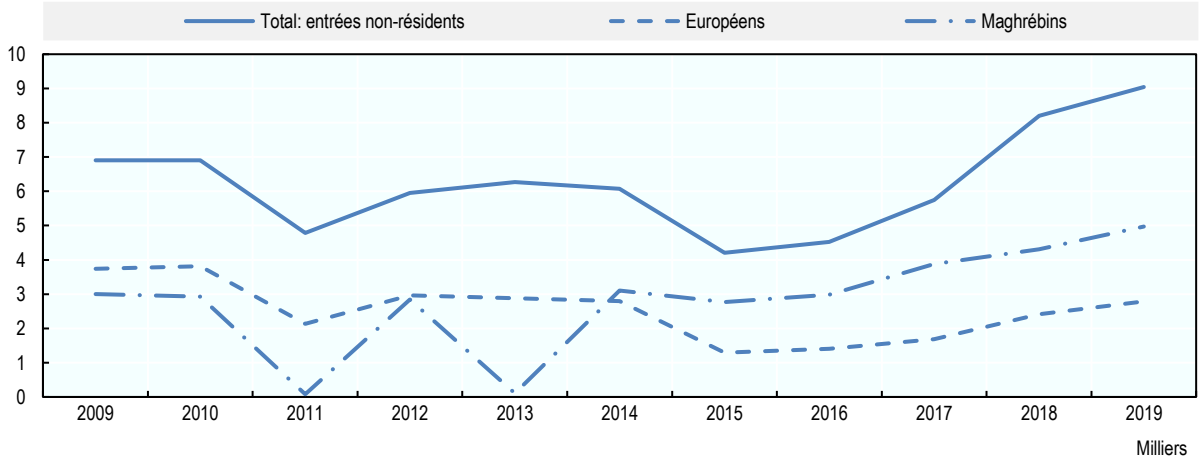
Graphique 2.4. Évolution du nombre de nuitées des non-résidents



Source : ONTT (2019[5]), Rapport Annuel, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf.

Pour ce qui est du nombre d'arrivée (Graphique 2.5), la tendance globale est haussière sur la période 2010-2019 marquée par des replis en 2011 et en 2015. Dès 2015, Les touristes maghrébins devancent les touristes européens en termes d'entrée, ce qui contraste avec les chiffres enregistrés sur le nombre de nuitées. Une des explications est que les touristes maghrébins n'optent pas forcément pour un logement en hôtel mais envisagent plutôt des locations auprès des privés (Othmani et Benhacine, 2021[10]).

Graphique 2.5. Entrées des non-résidents par nationalité



Source : ONTT (2019[5]), Rapport Annuel, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf.

Il existe un écart de performance entre le nombre d'entrée qui a dépassé à partir de 2018 le niveau de 2010 et le nombre de nuitées qui n'a pas retrouvé son niveau de 2010. Ceci peut s'expliquer par l'augmentation du nombre de touristes maghrébins qui ont tendance à louer des hébergements privés (et ainsi non comptabilisés comme des nuitées d'hôtels). En outre, la durée moyenne de séjour en Tunisie a diminué. D'après les données de l'ONTT, celle-ci est passé de 5 jours en 2010 à 3 jours en 2018.

Origine des recettes en devises

En termes de recettes touristiques, les statistiques de l'ONTT et de la Banque centrale de Tunisie de 2019 permettent de distinguer trois grandes catégories de touristes non-résidents :

- L'Europe (3,6 milliards TND), en particulier la France (1,04 milliard TND), l'Allemagne (640 millions TND) et la Grande Bretagne (325 millions TND) ;
- Les pays du Maghreb (1,73 milliard TND) répartis presque équitablement entre l'Algérie et la Lybie ;
- La Russie (TND 792 millions).

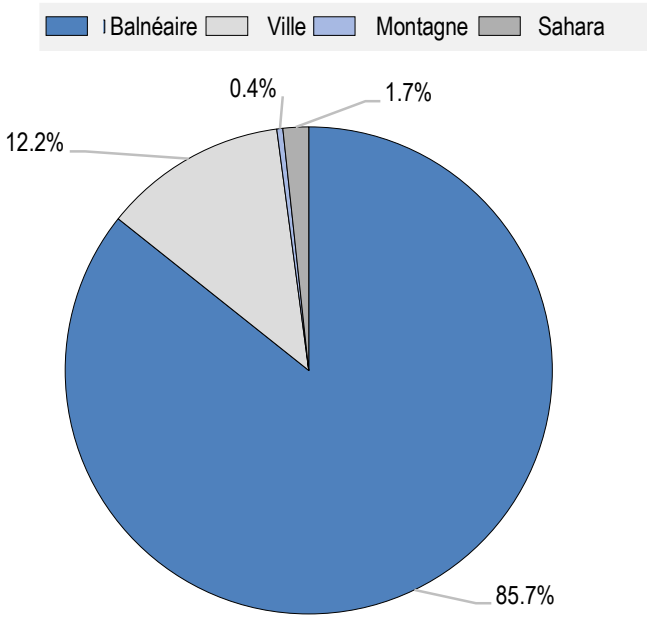
Les six pays cités ci-dessus représentent 80% des recettes touristiques en devises.

Les motivations des touristes choisissant la destination Tunisie

Il est essentiel de comprendre les raisons qui attirent les touristes vers la destination tunisienne, afin de mettre en évidence la diversification du produit tunisien et la nécessité de mieux valoriser l'ensemble du capital naturel, culturel et historique de la Tunisie. Il a souvent été reproché au secteur une faible diversification du produit. En effet, le secteur du tourisme en Tunisie est principalement axé sur le tourisme balnéaire puisque 85,7% des visiteurs sont seulement attirés par cet aspect (Graphique 2.7). Les résultats en termes de motivation (Graphique 2.6) mettent en évidence la forte prédominance du produit balnéaire qui semble, comme le rappelle Klif W. (2004[8]), mieux maîtrisé que d'autres services proposés (tels que

thalassothérapie, golf, culturel, visite du désert, plaisance, croisière, affaires) et qui a parfois valu à la Tunisie d'être davantage considérée comme une destination « d'hôtellerie » plus que de tourisme.

Graphique 2.6. Répartition du nombre de nuitées par motivation



Source : ONTT (2019[5]), Rapport Annuel, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf.

2.2.3. Les caractéristiques de l'offre touristique

Hébergement

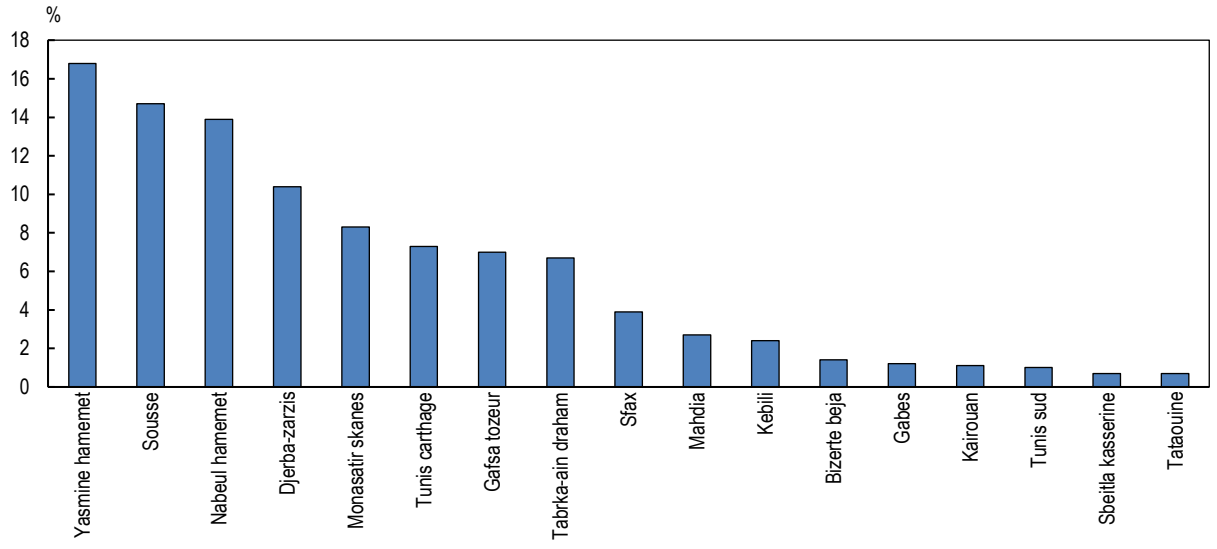
Le nombre d'équipements touristiques est resté relativement stable depuis 2010 et s'élevait à 876 en 2019 (Tableau 2.4). En nombre de nuitées, les hôtels classés représentent 94,5 % du total tandis que les autres catégories d'hébergement (hôtels non classés, résidences hôtelières, villages de vacances, etc.) représentent 5,5 % (ONTT, 2019[5]). La classification des hôtels comprend une étoile à cinq étoiles. Parmi les hôtels classés, environ la moitié d'entre eux sont des hôtels 4 étoiles (51,9 % de tous les hôtels classés), suivis des hôtels 3 étoiles (22,5 %), des hôtels 5 étoiles (18,7 %), des hôtels 2 étoiles (5,4 %) et des hôtels 1 étoile (1,4 %) (ONTT, 2019[5]). Les infrastructures d'hébergement en Tunisie sont concentrées dans ses zones côtières (Graphique 2.7). La répartition de la clientèle hôtelière par région met en évidence l'attractivité des zones côtières de Nabeul-Hammamet, Sousse et Djerba qui concentrent à elles seules 56% de la clientèle hôtelière.

Tableau 2.4. Évolution du nombre d'établissements touristiques

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'établissements touristiques	856	861	846	847	848	862	824	848	868
Variation	-	1%	-2%	0%	0%	2%	-4%	3%	2%
Investissements touristiques (en millions)	376	208	240	298	242	200	261	447	216

Source : ONTT (2019[5]), Rapport Annuel, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf.

Graphique 2.7. Répartition des résidents en hôtel, par région (2019)



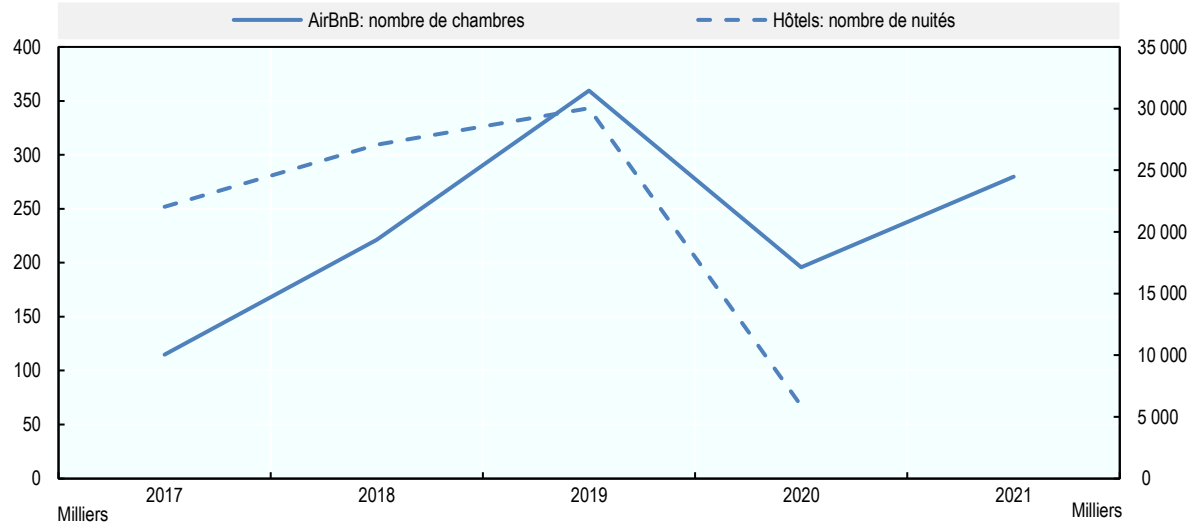
Source : ONTT (2019[5]), Rapport Annuel, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf

La majorité des touristes résident dans des structures hôtelières classiques (hôtels 3, 4 ou 5 étoiles). Cela confirme ainsi la prédominance d'un tourisme de masse souvent autour de grandes structures hôtelières dont le nombre a fortement augmenté depuis les années 1970 et qui développent souvent une stratégie fondée sur la formule All-In.[4] Pour maintenir leur marge bénéficiaire, les hôteliers engagent des travailleurs saisonniers et font des économies sur les services proposés. Cette pratique a potentiellement contribué à la baisse des recettes touristiques par lit qui ont diminuées en passant de 11 360 TND à 4 593 TND entre 2005 et 2015. Ce type de formule qui devient majoritaire en Tunisie a pour conséquence une baisse de la qualité des services.

L'évolution lente des nuitées hôtels coïncide avec l'émergence de formes alternatives d'hébergement. AirBnB, une place de marché en ligne pour l'hébergement, principalement des séjours chez l'habitant pour les locations de vacances, en est un exemple notable. Selon AllTheRooms, une source de données externe, le revenu brut estimé généré par les services d'hébergement via cette plateforme en ligne est de 25,4 millions TND en 2021 (Graphique 2.8). La taille de ce segment du marché est encore faible par rapport à l'ensemble du secteur de l'hébergement, le PIB direct du tourisme pour le secteur de l'hébergement est de 1 080,3 millions TND en 2018. Cependant, ce segment du marché est en pleine expansion puisqu'il a presque triplé en quatre ans (passant de 8,5 millions TND en 2017 à TND 25,4 millions en 2021) malgré la baisse due à la crise du COVID-19.[5] Les développements de ces structures d'hébergement alternatives suggèrent que le secteur de l'hébergement traditionnel sera de plus en plus confronté à des pressions concurrentielles, ce qui nécessite une rationalisation des réglementations inefficaces pour rester compétitif (voir Chapitre 3).

Graphique 2.8. Nuitées dans des hébergements alternatifs

Nombre de nuitées réservées parmi les annonces AirBnB en Tunisie



Note : "AirBnB" désigne le nombre de nuitées réservées, c'est-à-dire le nombre de nuitées réservées, ajusté par le nombre de lits. « Hôtels » désigne le nombre de nuitées dans les établissements d'hébergement tel que rapporté par l'ONTT (2019 ; 2020).
Source : AllTheRooms ; ONTT (2020[11]), Rapport Annuel, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/Rapport%20ONTT%202020.pdf. ONTT (2019[5]), Rapport Annuel, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf.

Les agences de voyage

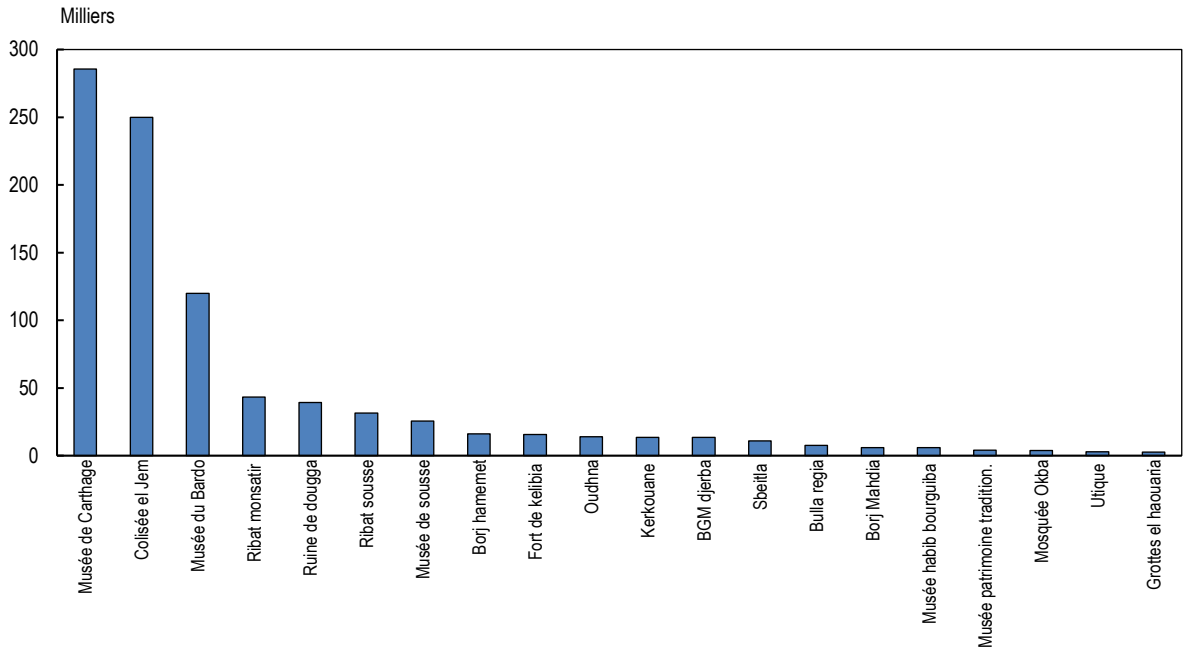
Les agences intermédiaires sont des acteurs essentiels dans la promotion du secteur touristique. En 2019, la Tunisie comptait 1354 agences de voyages contre 1 220 en 2018 (ONTT, 2019[5]). Les agences sont majoritairement situées à Tunis, ainsi que dans les régions où les hôtels sont concentrés, à savoir Nabeul-Hammamet, Sousse et Djerba, ces quatre régions regroupant 75% de l'ensemble des agences de voyages. Il existe deux catégories d'agences de voyages, classées « A » et « B ». Il y avait 1 031 agences de catégorie « A » et 323 agences de catégorie « B » en 2019. Certaines activités sont censées être exercées uniquement par des agences de catégorie « A », pour lesquelles des conditions d'entrée plus strictes doivent être respectées. Selon une enquête menée par l'Institut arabe des chefs d'entreprises (IACE) et la Fédération tunisienne des agences de voyage (FTAV) en 2021, les agences de voyages représentaient près de 20 000 emplois en Tunisie.

La crise Covid-19 et le confinement qui en a résulté ont fortement impacté leur activité, ce qui a engendré une perte de 28% de l'emploi au mois de juin 2020 (Tunisie.co, 2021[12]). Certaines agences spécialisées dans le pèlerinage ont arrêté leur activité en raison de la fermeture des frontières saoudiennes. Il faut néanmoins souligner que ces structures ne travaillent pas seulement à la promotion de la destination « Tunisie » mais prennent en charge les circuits touristiques à l'étranger.

Services récréatifs

Profitant de sa position géographique, la Tunisie a tenté de profiter dès le milieu des années 1990 du tourisme de croisières pour augmenter le nombre de visiteurs et l'activité touristique dans son ensemble. Concentré au port de la Goulette, cette activité a observé une croissance soutenue et même exponentielle jusqu'en 2011 puis s'est fortement ralentie pour s'arrêter totalement après les attentats de 2015. Après sept ans d'arrêt, l'activité a redémarré progressivement en 2022 avec une estimation de 40 croisières sur l'année bien en deçà des performances de 2010 qui se situaient à 400 croisières et un million de visiteurs par an.

Graphique 2.9. Nombre de visites des principaux monuments ou musées, 2019



Source : ONTT (2019[5]), Rapport Annuel, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf.

L'analyse des principaux monuments visités (Graphique 2.9) permet également de mettre en évidence la sous-exploitation de l'ensemble du capital culturel, naturel et historique tunisien. Au vu du nombre de visiteurs, seulement trois monuments attirent un nombre important de touristes. Pour l'année 2019, il s'agit du musée de Carthage avec 285 milles visites, du Colisée El Jem avec 250 milles visites (à titre indicatif, le musée de Rome attire annuellement 6,5 millions de visites) et dans une moindre mesure le musée du Bardo avec 120 milles visites. Cela confirme une sous-valorisation de l'ensemble du patrimoine en Tunisie. De nombreux monuments ne sont pas fréquentés du fait du manque de communication dessus et de l'absence de circuits touristiques bien implantés et structurés à partir des principales villes tunisiennes.

Comme le signale Khlif (2004[8]), la muséographie est obsolète, les sites culturels ne sont pas entretenus, les itinéraires sont monotones et guère originaux, une situation qui perdure depuis que ces observations ont été faites. De plus, les guides sont rarement formés à l'histoire, aux langues ou à l'art.[6] Enfin, en raison du manque de signalisation et d'indications touristiques (mauvaise conception des panneaux existants), les itinéraires ne sont pas intuitifs. Par conséquent, les touristes ne connaissant pas le pays et ont du mal à s'y retrouver.

Services de restauration et de boissons

En Tunisie, il existe des restaurants dits "touristiques", à distinguer des restaurants standards. La différence principale est que la consommation de boissons alcoolisées est autorisée dans les restaurants touristiques. Il existe 374 restaurants touristiques en Tunisie en 2019, la plupart d'entre eux étant concentrés sur les zones côtières : Tunis, Nabeul-Hammamet, Sousse et Djerba représentent la grande majorité des restaurants touristiques (79% des 374 restaurants touristiques que compte la Tunisie).

Les restaurants touristiques sont soumis à la classification des restaurants. L'association des hôtels et l'association des agences de voyages ont un droit de vote dans le processus de classification, tandis que l'association des restaurants n'a qu'un rôle consultatif. Dans ce processus, des aspects administratifs tels que la protection des consommateurs sont également examinés. Le classement se fait selon le nombre

de « Fourchettes » (ordre décroissant) : 3 Fourchettes Luxe (4 restaurants) ; 3 Fourchettes (38 restaurants) ; 2 Fourchettes (185 restaurants), et 1 Fourchette (147 restaurants). Les restaurants classés 3 Fourchettes Luxe n'existent qu'à Tunis et la grande majorité des restaurants classés 3 Fourchettes se trouvent également à Tunis.

Services de location de voiture

Les agences de location de voiture figurent également parmi les acteurs importants du secteur. En 2019, le secteur a compté sur 468 agences de location de voitures qui réalisent un chiffre d'affaires de 1 milliard TND (70% réalisé dans le tourisme) et emploie 10000 personnes (Webmanagercenter, 2020[13]).

À l'image du secteur touristique dans son ensemble, l'activité de la location de voiture souffre également de l'existence d'un marché parallèle informel qui représente 52000 voitures contre 20000 dans le secteur formel. D'après le président de la Chambre syndicale des loueurs de voitures (CSLV), ce secteur informel fait perdre à l'État 150 millions TND entre pertes liés à la vignette, taxes et droit de douanes (Destination Tunisie, 2021[14]).

Au niveau conjoncturel, le secteur a également subi l'impact négatif de la crise du Covid-19 et du ralentissement voire l'arrêt de l'activité. Le confinement a engendré la fermeture de 33 agences et le licenciement de 1800 employés entre mars et décembre 2020 (Destination Tunisie, 2021[14]). Malgré un chiffre d'affaires dépendant essentiellement du tourisme, l'activité se trouve sous la tutelle du ministère du Transport, ce qui peut rendre les démarches administratives difficiles pour ces agences.

Investissement touristique

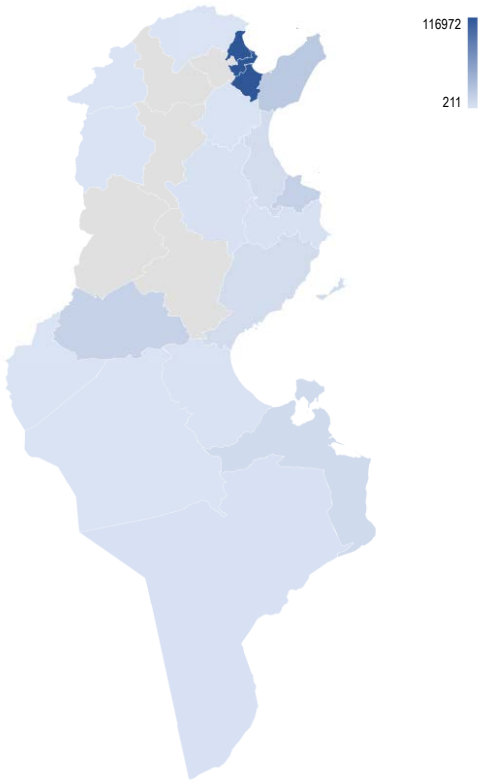
L'investissement est cyclique, reflétant le manque de confiance des investisseurs et l'incertitude quant au contexte national et régional depuis 2011. En plus de connaître de larges fluctuations, les investissements touristiques sont inégalement répartis sur le territoire et se concentrent principalement sur l'hébergement, au détriment d'infrastructures de divertissement. Selon les statistiques de l'ONTT de 2019, en termes de répartition géographique, 60% de tous les investissements ont été associés au gouvernorat de Tunis, pour atteindre environ 90% si on ajoute Nabeul-Hammamet et Djerba (Graphique 2.10). En termes de catégories d'investissement au sein du secteur touristique, 88 % de tous les investissements se sont concentrés sur l'hébergement, le reste étant consacré à l'animation.

Conscient de la vétusté d'une part importante des structures hôtelières et d'une faible modernisation de ces dernières, les pouvoirs publics ont mis en place en 2006, le Programme de mise à niveau des établissements hôteliers (PMNH) qui poursuit les objectifs suivants[7] :

- Améliorer la qualité des services ;
- Augmenter le rendement de l'entreprise hôtelière et renforcer sa compétitivité et sa capacité à résister aux aléas extérieurs ; et
- Consolider le positionnement du secteur touristique à l'échelle mondiale.

D'après les derniers chiffres, 322 structures ont bénéficié du programme pour une enveloppe de 592 TND millions. Le taux de couverture de ce programme demeure limité en particulier dans sa composante de l'investissement immatériel, selon le rapport du gouvernement sur le Programme.

Graphique 2.10. Répartition de l'investissement touristique par région



Source : OCDE basé sur ONTT (2019[5]), Rapport Annuel, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf

2.3. Aperçu des institutions

Le cadre institutionnel du secteur touristique tunisien est constitué d'une administration publique et d'un certain nombre d'autres entités publiques et semi-publiques sur lesquelles l'État tunisien exerce une influence significative.

2.3.1. Institutions publiques

L'institution la plus pertinente est le ministère du Tourisme et de l'Artisanat[8], qui est chargé d'appliquer le cadre juridique pour les activités d'hébergement, les agences de voyage, les services de loisirs et une partie des services de restauration. Ses travaux consistent en l'adoption d'arrêtés ministériels qui développent les règles générales établies par les lois et décrets ; impliquant parfois d'autres ministères (le ministère du Transport, par exemple, pour les transports touristiques ou pour les ports de plaisance).

Le ministère du Tourisme remplit plusieurs fonctions liées au secteur : il encourage les investissements dans le tourisme et les loisirs touristiques, il supervise les projets et contrôle la qualité des services touristiques et la création de programmes de promotion touristique. Il est également chargé de l'application de la réglementation et organise plusieurs comités et commissions relatifs aux activités mentionnées, notamment :

1. **La Commission de classement[9] et de révision de classement**[10] est responsable de l'octroi des autorisations et du classement des établissements touristiques fournissant des services d'hébergement ainsi que du classement et du reclassement des restaurants touristiques. Il réunit

des représentants de l'administration (ministère du Tourisme et ONTT) et deux des principales fédérations du tourisme (FTH et FTAV).

2. **Le Fonds de développement de la compétitivité (FODEC)**[11] qui compte parmi ses objectifs le financement des actions publicitaires ainsi que des études sectorielles et stratégiques proposées par le comité de gestion des programmes publicitaires et promotionnels et le comité de pilotage du programme de mise à niveau des établissements hôteliers, et d'une manière générale toute action visant la mise à niveau et la promotion du secteur du tourisme. Sa composition est identique à celle de la commission précitée, et compte un représentant du ministère des finances et de la compagnie aérienne nationale Tunisair.
3. **Le Conseil national des ports de plaisance**[12] est chargé notamment : de l'aménagement des infrastructures portuaires et de leur entretien, de l'exploitation et de la gestion du domaine public des ports, des outillages et équipements portuaires, des règles de sûreté, de sécurité, d'hygiène, de propreté et de protection de l'environnement, ainsi que des activités dans les ports de plaisance maritimes.

Le ministère du Tourisme assure également la tutelle de plusieurs établissements, dont deux des acteurs majeurs du secteur du tourisme :

1. **L'Office national du tourisme tunisien (ONTT)**[13] a pour mission essentielle de promouvoir le tourisme et de superviser les activités touristiques. L'ONTT est chargée du développement des compétences professionnelles, du contrôle et du maintien de la qualité, ainsi que de la promotion des investissements dans le secteur du tourisme. L'ONTT a plusieurs représentations à l'étranger, notamment en Algérie, en Autriche, en Belgique, en France, en Allemagne, en Libye et en Suède.
2. **L'Agence foncière touristique (AFT)**[14] est un acteur clé dans la politique de zones touristiques. Elle a pour objectifs d'acquérir des terrains dans ces zones, d'élaborer des plans d'aménagement de celles-ci et de les doter d'infrastructures, de vendre et d'achever des projets et de veiller à garantir de bonnes conditions sur ces sites. L'AFT est représentée par des délégations dans différentes régions de la Tunisie.

Outre le ministère du Tourisme, plusieurs autres institutions publiques supervisent des activités spécifiques. Le ministère de la Santé, à travers l'Office national du thermalisme et de l'hydrothérapie (ONTH)[15] est le principal régulateur des activités de bien-être. L'ONTH a la charge de l'attribution des concessions et des autorisations dans le domaine de la thalassothérapie, des cures thermales et du spa ainsi que du suivi de la mise en œuvre des programmes de mise à niveau du thermalisme et de mise en place de systèmes qualité, de la réalisation d'études techniques, économiques et financières entre autres.

Le ministère des Affaires culturelles, à travers l'Institut national du patrimoine[16] et l'Agence pour le développement du patrimoine et la promotion culturelle[17], joue un rôle central dans les services culturels. Les deux institutions sont impliquées dans les concessions patrimoniales ainsi que dans le processus d'autorisation pour les musées privés, les galeries et les ateliers d'art et d'artisanat.

Le ministère du Transport réglemente tous les services de transport de passagers concernés, à l'exception du transport touristique qui est réglementé par le ministère du Tourisme par le biais du cahier des charges relatif aux agences de voyages. La Direction générale du transport terrestre est l'acteur principal en ce qui concerne les questions liées aux activités de location de voitures ou de taxi.[18] Le ministère abrite également le Conseil supérieur des ports maritimes qui est chargé d'émettre des avis sur les orientations générales, les politiques sectorielles des ports maritimes et les programmes de mise à niveau et de développement.[19] L'Office de la marine marchande et des ports (OMMP) du ministère est la principale autorité en matière d'agrément des bateaux de plaisance et d'octroi d'autorisations pour les activités de transport maritime de passagers à titre onéreux (TPO).[20]

Le ministère de l'Intérieur est la principale autorité réglementant les autorisations de vente d'alcool, y compris pour les hôtels et les restaurants touristiques, qui est traitée en consultation avec les autorités locales compétentes, c'est-à-dire la municipalité et le gouverneur territorialement compétent.[21]

Le ministère de la Défense abrite la Commission nationale de plongée.[22] Cette commission a un rôle essentiel dans le processus d'autorisation d'établir et d'exploiter des centres de plongée et décide de plusieurs aspects liés aux activités de plongée, y compris les conditions d'aptitude médicale et technique et les critères d'exercice de cette activité ainsi que la demande de reconnaissance et d'équivalence des diplômes étrangers de plongée.

Encadré 2.2. Mécanismes de coordination pour le tourisme : une approche par pays

En **France**, un Conseil interministériel du tourisme présidé par le Premier ministre a été créé en 2017 pour coordonner l'action dans six domaines prioritaires pour le développement du tourisme dans le pays : améliorer l'accueil, la sécurité et les normes de service aux postes frontières ainsi que la modernisation et la promotion du label Qualité Tourisme™ ; coordonner l'offre touristique pour encourager les touristes internationaux à visiter de nombreuses régions de France, avec le soutien du gouvernement pour de nouveaux investissements dans le produit et la qualité par le biais du Fonds de développement du tourisme en France ; la formation qualifiante pour accroître la qualité des services et jouer un rôle dans la lutte contre le chômage ; un soutien continu à la numérisation du secteur ; et élargir l'accès aux vacances, en particulier pour les personnes handicapées.

Forum Tourisme **Suisse** a été développé pour fournir une plateforme de dialogue, de coordination et de coopération dans l'ensemble du secteur. Des groupes de travail composés de représentants du secteur privé, des cantons, des communes, du gouvernement fédéral et d'experts en la matière se réunissent régulièrement, souvent de manière temporaire. Lors de l'événement principal du Forum en novembre de chaque année, les résultats des groupes de travail sont présentés et les étapes pour l'année suivante sont discutées.

Aux **États-Unis**, le « Tourism Policy Council » est un conseil inter organismes établi par la loi dans le but de veiller à ce que les intérêts touristiques de la nation soient pris en compte dans la prise de décision fédérale. Sa principale fonction est de coordonner les politiques et programmes nationaux des agences fédérales qui ont un effet significatif sur les voyages et le tourisme internationaux, les loisirs et les ressources du patrimoine national. En outre, le conseil consultatif sur les voyages et le tourisme est composé de représentants de l'industrie nommés par le secrétaire au commerce pour prodiguer des conseils sur les questions de voyage et de tourisme sur une base continue.

En **Finlande** : Un Groupe de travail de haut niveau sur le tourisme a été créé en septembre 2021. Présidé par le ministère de l'Économie et de l'Emploi, il regroupe en plus des ministères concernés, les conseils régionaux, les administrations d'État, les organisations touristiques régionales, les entreprises de voyage, les institutions et organisations de recherche et d'éducation. Le groupe de travail servira d'organe consultatif d'experts sur la stratégie liée au développement du tourisme jusqu'en 2028. Il surveillera et évaluera également l'environnement opérationnel et les phénomènes actuels du secteur, et soutiendra la préparation de mesures politiques en matière de tourisme.

Source : OCDE (2020[15]), Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2020, https://doi.org/10.1787/fa567e9c-fr, OCDE (2022[16]), Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2022, https://doi.org/10.1787/d0aa9828-fr

Sous la tutelle de la présidence du Gouvernement, l'Instance générale de partenariat public privé (IGPPP), et le Secrétariat général des affaires maritimes (SGAM) sont également impliqués dans certaines des activités touristiques concernées par cette évaluation. L'IGPPP est un acteur important des concessions patrimoniales et portuaires tandis que la SGAM assure la coordination entre les différentes structures

impliquées dans les affaires maritimes, telles que la sécurité maritime, la protection du patrimoine culturel subaquatique, les activités de plaisance ainsi que la plongée et les activités sous-marines.

Les autorités locales jouent également un rôle important dans les activités sportives et récréatives puisque la plupart des autorisations y afférentes sont accordées par les gouverneurs territorialement compétents. C'est le cas, par exemple, pour les autorisations d'établissement et d'exploitation de centres de plongée et de sports nautiques (voir sections 8.5 & 8.6) ainsi que pour les taxis et véhicules de location similaires (voir section 5.4). Les restaurants, la restauration rapide traditionnelle et la restauration de rue sont également réglementés au niveau municipal (voir la section 4.3).

Il convient de mentionner qu'entre la myriade d'acteurs impliqués dans plusieurs activités touristiques, il manque un mécanisme de coordination solide pour assurer une coordination rapide et efficace des programmes et projets touristiques, ce qui constitue une charge importante pour les investisseurs et agit dans certains cas comme barrière à l'entrée.

Le Conseil de la concurrence est une autorité administrative indépendante ayant un rôle consultatif et juridictionnel dans tous les secteurs, y compris celui du tourisme. En collaboration avec la Direction générale de la concurrence et des enquêtes économiques (DGCEE) du ministère du Commerce, le Conseil est responsable de la mise en œuvre des règles et réglementations de la concurrence dans le pays.

La Tunisie compte plusieurs associations de défense des droits des consommateurs. Le principal acteur est l'Organisation tunisienne de défense du consommateur (ODC), créée en 1989 et qui siège à plusieurs conseils et commissions traitant de nombreux secteurs. Cependant, l'ODC ne fait partie d'aucune commission traitant du secteur du tourisme.

2.3.2. Fédérations et chambres syndicales

Les fédérations jouent un rôle majeur dans l'industrie du tourisme en Tunisie. La Fédération tunisienne de l'hôtellerie (FTH) est l'acteur clé du secteur de l'hébergement. Créée en 1961, la Fédération regroupe des adhérents répartis dans plusieurs fédérations régionales et compte environ 400 adhérents[23]. Le secteur de l'hébergement touristique alternatif de plus petite échelle est représenté par l'association Edhiafa[24]. La Fédération tunisienne des agences de voyages (FTAV), créée en 1964, a été le premier syndicat professionnel représentant les agences de voyages. Elle regroupe 720 agences de voyages et a 12 bureaux régionaux.[25] Les guides touristiques sont principalement représentés par deux organismes : la Fédération tunisienne des guides agréés de tourisme (FTGAT)[26] et l'Association des guides de tourisme de croisière[27]. La Fédération interprofessionnelle du tourisme tunisien (Fi2T) a été fondée en 2016, en tant que syndicat indépendant fédérant différents types d'opérateurs dans l'industrie du tourisme – entreprises, personnes physiques et ONG – travaillant dans l'industrie du tourisme, y compris les agences de voyages, les activités sportives et récréatives[28].

La Fédération tunisienne des restaurants touristiques (FTRT) est la principale association du secteur de la restauration. Elle fait la promotion de la cuisine tunisienne en tant que vecteur de développement touristique et soutient ses membres, que sont les restaurants touristiques classés.

Parmi les fédérations et syndicats importants que comptent les activités de transport de passagers la Chambre syndicale du transport touristique [29], lancée en 2020, rassemble les professionnels du secteur du transport touristique, tels que les agences de voyage, les hôtels et autres prestataires de services. [30] La Chambre syndicale des loueurs de voitures (FNLV) est également un acteur important de ce secteur. Créée en 1976, elle fait partie de l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA), et compte 231 membres. [31]

Enfin, plusieurs fédérations sont actives dans le secteur du tourisme nautique. La Fédération Tunisienne des Activités du Tourisme Nautique, créée en 2018, est un syndicat professionnel indépendant qui

regroupe un large éventail d'activités du tourisme nautique : centres de plongée, ports de plaisance, centres de sports nautiques, croisières et autres transports maritimes, équipementiers et vendeurs de bateaux et d'accastillage, services de maintenance et constructeurs de bateaux de plaisance. La Fédération tunisienne des activités subaquatiques et de sauvetage aquatique (FAST) a été créée en 1989 dans le but de développer les activités subaquatiques, principalement la plongée.[32] D'autres fédérations ont été créées pour valoriser et promouvoir les ports de plaisance, comme l'Association tunisienne des activités nautiques et de plaisance (ATANP) et la Chambre nationale des gestionnaires des ports de Plaisance, créée en 2020 au sein de l'UTICA.

2.4. Aperçu de la législation

L'OCDE a identifié 163 textes législatifs relatifs aux activités touristiques incluses dans le champ d'application de cette évaluation. Les principaux textes législatifs applicables aux hôtels et des services d'hébergement sont les suivants :

- Décret n° 2007-457 du 6 mars 2007, complété par le Décret gouvernemental n° 2016-335 du 11 mars 2016 relatif au classement des établissements touristiques fournissant des prestations d'hébergement.
- Arrêté du ministre du Tourisme du 29 juillet 2013 et du 1er octobre 2013, fixant les normes minimales de classement des établissements touristiques fournissant des prestations d'hébergement respectivement pour les chambres d'hôtes et les gîtes ruraux. L'arrêté du ministre du Commerce du 25 septembre 1978 fixe des normes identiques pour les campings touristiques.
- Loi n° 2008-33 du 13 mai 2008 relative à l'hébergement touristique à temps partagé, modifiée par la Loi n° 2019-47 du 29 mai 2019 sur l'amélioration du climat d'investissement et le Décret n° 2009-1935 du 15 juin 2009 fixent les conditions d'obtention de l'autorisation d'exercer l'activité d'hébergement touristique à temps partagé. Un décret conjoint des ministres du Tourisme et des Finances du 16 juin 2009 fixe la valeur de la caution bancaire fournie par les entreprises d'hébergement touristique à temps partagé et les conditions de sa gestion.
- Loi n° 2016-71 du 30 septembre 2016 portant loi de l'investissement, modifiée par la Loi n° 2019/47 du 29 mai 2019, relative à l'amélioration du climat d'investissement et la Loi n° 90/21 du 19 mars 1990 portant promulgation du code des investissements touristiques (seuls les articles 3, 5, 6, 7 et 8 demeurent en vigueur) incluent des dispositions clés relatives à l'investissement dans le tourisme.
- Décret présidentiel n° 2022-317 du 8 avril 2022, modifiant et complétant le Décret gouvernemental n° 2018-417 du 11 mai 2018, relatif à la publication de la liste exclusive des activités économiques soumises à autorisation et de la liste des autorisations administratives pour la réalisation de projets, les dispositions y afférentes et leur simplification.
- Décret n° 94-822 du 11 avril 1994 portant détermination de la liste des zones touristiques municipales.33
- Décret n° 82-1017 du 8 juillet 1982, modifiant le Décret n° 73-216 du 15 mai 1973 portant organisation de l'Agence Foncière Touristique (AFT). Décret n°2005-2124 du 27 juillet 2005 fixant les règles d'organisation, de fonctionnement ainsi que les modalités d'intervention du fonds de développement de la compétitivité dans le secteur du tourisme (FODEC).
- Décret n° 2006-2215 du 7 août 2006 fixant les conditions de qualification pour l'exercice de l'activité de directeur d'établissement touristique fournissant des prestations d'hébergement. Arrêté du ministre du Tourisme du 9 novembre 2006 portant approbation du cahier des charges relatif à l'exercice de l'activité de directeur d'un établissement touristique fournissant des prestations d'hébergement.

Les principaux textes législatifs applicables aux services de bien-être sont les suivants :

- Loi nº 1975-58 du 14 juin 1975, portant création de l'ONTH, modifiée par la Loi nº 89-120 du 11 décembre 1989 et le Décret-loi 2011-52 du 6 juin 2011 qui instaure le principe des autorisations pour les activités d'hydrothérapies par l'ONTH.
- Décret nº 2006-3174 du 30 novembre 2006, fixant les normes et les conditions de création et d'exploitation des centres de thalassothérapie.
- Arrêté du ministre du Tourisme du 24 août 1999 adoptant le cahier des charges qui fixe les normes applicables aux centres thermaux.

Les services de restauration sont soumis à plusieurs réglementations aux niveaux central et local :

- Décret n° 1989-432 du 31 mars 1989 relatif au classement des restaurants de tourisme et l'Arrêté du ministère du Tourisme du 31 mars 1989, qui fixe les normes dimensionnelles, fonctionnelles et de gestion pour les restaurants touristiques.
- Arrêté du ministère de l'Intérieur et du Développement local du 17 août 2004, approuvant le cahier des charges pour la détermination des conditions générales de conformité des locaux commerciaux. Cet arrêté est complété par plusieurs règlements municipaux détaillant des considérations dimensionnelles, fonctionnelles et sanitaires.
- Décret n° 2009-1934 du 9 juin 2009, relatif au classement des établissements touristiques d'animation musicale. L'Arrêté du ministère du Tourisme du 10 juin 2009 fixe les normes minimales de classement de ces établissements.

Les principaux textes législatifs relatifs aux services de transport de passagers sont les suivants :

- Loi nº 99-71 du 26 juillet 1999, promulguant le code de la route, et la Loi nº 2004-33 du 19 avril 2004, relative au transport terrestre, et modifiée par la loi nº 2006-55 du 28 juillet 2006 fixant un cadre général applicable au transport de passagers.
- Décret nº 2004-2410 du 14 octobre 2004 fixant la composition et le fonctionnement de la commission consultative régionale prévue à l'Article 24 de la Loi nº 2004-33 du 19 avril 2004.
- Décret nº 2007-4101 du 11 décembre 2007 fixe les conditions d'octroi de la carte professionnelle. Elle est délivrée par le gouverneur de la région où réside le conducteur.
- Décret n°2007-2202 du 3 septembre 2007, tel que modifié par le Décret n° 2012-3128, qui comprend des dispositions sur le transport public routier non régulier de passagers.
- Décret nº 2006-2118 du 31 juillet 2006, fixant les conditions relatives à la nationalité et à la qualification professionnelle de la personne désirant exercer l'une des activités prévues aux articles 22, 25, 28, 30 et 33 de la Loi nº 2004-33 du 19 avril 2004.
- L'arrêté du ministère du Transport du 22 janvier 2010, modifié par les Arrêtés du 31 mai 2012 et du 30 juin 2014, fixant l'âge maximum et les spécifications techniques pour les véhicules utilisés pour le transport non régulier de passagers.

Les agences de voyages et services de guides touristiques sont règlementés par :

- Décret-loi n° 73-13 du 17 octobre 1973, portant réglementation des agences de Voyages - modifié par la Loi n° 2006-33 du 11 mai 2006 portant simplification des procédures dans le domaine des autorisations administratives relatives au secteur
- Arrêté du ministre du Tourisme du 9 août 2007, relatif aux règles applicables à l'exercice d'activité d'agences de voyages par internet.
- Arrêté du ministre du Tourisme du 9 novembre 2006, portant approbation du cahier des charges relatif à l'exercice de l'activité d'agence de voyages de catégorie « A » et « B ».
- Décret-loi n° 1973-5 du 3 octobre 1973, fixant les conditions d'exercice de la profession de guide de tourisme et le Décret n° 74-580 fixant les droits et les obligations des guides de tourisme.

Les services culturels sont régis par les lois et règlementations suivantes :

- Loi n° 1994-35 du 24 février 1994 relative au Code du patrimoine archéologique et la Loi n° 1988-11 du 25 février 1988, portant création d'une agence nationale de mise en valeur et d'exploitation du patrimoine archéologique et historique modifiée par la Loi n° 1997-16 du 3 mars 1997.
- La Loi n° 2008-23 du 1er avril 2008, modifiée par la loi n° 2019-47 du 29 mai 2019 est le cadre juridique fondamental régissant les concessions en Tunisie.
- Arrêtés du ministre de la Culture du 2 janvier 2001 et du 10 juillet 2001, portant approbation du cahier des charges relatif à la création d'un musée privé (cahier des charges) et du cahier des charges relatif à la création d'une galerie privée pour l'exposition et la vente des œuvres d'art plastiques.

Enfin, les services sportifs et récréatifs sont soumis à une myriade de lois et de règlementations :

- Décret présidentiel n°2022-579 du 4 juillet 2022 portant fixation des conditions et des critères exigés pour la réalisation des terrains de golf.
- Loi nº 2009-48 du 8 juillet 2009, portant promulgation du Code des ports maritimes. Décret n° 2013-1808, fixant la composition et les modalités de fonctionnement du conseil national des ports de plaisance.
- Loi nº 1995-73 du 24 juillet 1995 relative au domaine public maritime, amendée par la Loi nº 2005-33 ainsi que par le Décret nº 2014-1847 relatif à l'occupation temporaire du domaine public maritime et définissant les conditions et formes d'exploitation du domaine public maritime à des fins privées.
- Loi nº 1990-80 du 7 août 1990 relative au transport maritime des personnes, à titre onéreux. Décret nº 1990-942 fixant les règles de sécurité des navires et de la navigation maritime de plaisance. Arrêté du ministre du Transport 27 avril 1994 relatif aux conditions générales de sécurité dans les ports et les bases maritimes de plaisance.
- Loi nº 2005-89 du 3 octobre 2005, portant organisation de l'activité de plongée et le décret nº 2006-1017, fixant les prérogatives, la composition et les règles de fonctionnement de la Commission nationale de plongée.

L'évaluation de l'OCDE révèle un certain nombre de textes d'application restés en suspens depuis plusieurs années, notamment ceux relatifs aux ports de plaisance et au transport touristique. Certaines règles et dispositions de la législation examinée sont redondantes, celles-ci ayant été rendues obsolètes soit par la pratique quotidienne, soit par une législation plus récente, sans avoir été explicitement abrogées. C'est le cas de certaines dispositions de la Loi n°1990-21 relatives aux investissements touristiques.

Certaines règles fixées par une législation spécifique ont été modifiées par d'autres textes législatifs, mais la législation dans son ensemble n'a pas été modifiée pour refléter ces changements. C'est le cas des dispositions relatives à l'approbation préalable de certains types d'investissements touristiques détaillées dans le Décret présidentiel n° 2022-317.

L'évaluation révèle également un manque d'harmonisation et des dispositions contradictoires telles que celles relatives à la durée des concessions pour les ports de plaisance et à la nécessité d'obtenir des autorisations pour créer des centres de thalassothérapie.

La législation dépassée et obsolète devrait être explicitement abolie ou modifiée afin de réduire l'incertitude et de créer un environnement d'investissement plus prévisible et attractif. D'autres questions liées à la qualité générale de la réglementation et de son application sont traitées plus en détail au chapitre 9.

Les cadres législatifs applicables au tourisme varient d'un pays à l'autre, mais la tendance générale est à la simplification des cadres législatifs complexes applicables au secteur (OCDE, 2022[16]). L'OCDE soutient actuellement de telles initiatives, notamment en Croatie où une nouvelle loi sur le tourisme est en cours

d'élaboration pour répondre au nouveau cadre d'action établi en 2022 par la « Stratégie de développement durable du tourisme à l'horizon 2030 ».

Encadré 2.3. Nouvelle loi sur le tourisme en Croatie

Le ministère du Tourisme et des Sports (MINTS) élabore actuellement une nouvelle loi sur le tourisme pour répondre au nouveau cadre politique établi en 2022 par la Stratégie de développement durable du tourisme à l'horizon 2030, adoptée par le Parlement le 16 décembre 2022. La nouvelle loi portera sur trois axes considérés comme essentiels pour relever ces défis, à savoir : (i) les organisations de gestion des destinations, (ii) les normes visant à garantir la durabilité du tourisme, et (iii) les incitations visant à promouvoir le développement du tourisme durable. Elle garantira également, dans la mesure du possible, le succès d'une nouvelle approche de la gestion des performances qui s'appuiera sur des données et des statistiques touristiques améliorées, notamment grâce à l'élaboration de Comptes satellites du tourisme qui intègrent la durabilité.

Les travaux en cours soutenus par l'OCDE, présentent un certain nombre de considérations et identifient des priorités clés que la Croatie pourrait envisager à l'approche de la finalisation du projet de nouvelle loi sur le tourisme et de l'entrée dans la phase de consultation. Les considérations clés dans ce contexte sont les suivantes :

- Dans quelle mesure une nouvelle loi peut-elle faciliter la réalisation des objectifs stratégiques ? Dans quelle mesure une révision de la loi existante est-elle nécessaire ?
- Quelle approche législative sera la plus efficace pour la nouvelle loi sur le tourisme : des instruments généraux ou une loi détaillée ?
- Comment les responsabilités en matière de gestion des destinations devraient-elles être renforcées pour mettre en œuvre la nouvelle stratégie de la Croatie, au niveau local ou régional, voire les deux ? Une approche différenciée est-elle nécessaire pour répondre aux circonstances régionales et locales ?
- Quels sont les ressources, les services et les installations à privilégier pour assurer la durabilité du tourisme ?
- Le type, l'échelle et la portée des mesures d'incitation actuelles sont-ils de nature à promouvoir le développement d'un tourisme durable ? Si ce n'est pas le cas, quelles sont les autres mesures nécessaires et comment pourraient-elles être ciblées ?

Source : OECD (À paraitre[17])

Références

Bouzaiene, M. et K. Chibani (2021), *Poids économique du tourisme : points de vue des comptes nationaux*, INS. [4]

Destination Tunisie (2021), « Location de voitures : « avant la crise du Covid-19, plus de 70% de notre chiffre d''affaires provenaient du tourisme », *Destination Tunisie*, http://www.destinationtunisie.info/location-voitures-tunisie-chiffre-affaires-tourisme/ (consulté le 7 Juin 2022). [14]

Espace Manager (2021), « Tourisme: La Tunisie fait partie destinations les moins chères au monde », *Espace Manager*, http://www.espacemanager.com/tourisme-la-tunisie-fait-partie-destinations-les-moins-cheres-au-monde.html (consulté le 7 Juin 2022). [6]

Galtier, M. (2019), « Tunisie — Tourisme : les enjeux derrière la bataille des chiffres », *Jeune Afrique*, http://www.jeuneafrique.com/790526/economie/tunisie-tourisme-les-enjeux-derriere-la-bataille-des-chiffre (consulté le 7 Juin 2022). [9]

INS (2022), *Compte Satellite du Tourisme: Principaux résultats 2018-2021*. [3]

INS (2019), *Enquête emploi: Indicateurs sur l'emploi informel*, http://www.ins.tn/sites/default/files/publication/pdf/Note%2520emploi%2520informel%25202019.pdf. [7]

INS (2009), *Nomenclature d'Activités Tunisienne*, INS, http://www.ins.tn/publication/nomenclature-dactivites-tunisienne-de-2009-nat. [2]

Khlif, W. (2004), *L'hôtellerie tunisienne : radioscopie d'un secteur en crise*, pp. 375-394, https://journals.openedition.org/anneemaghreb/325?lang=fr. [8]

OCDE (2022), *Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2022*, OECD Publishing,, https://doi.org/10.1787/d0aa9828-fr. [16]

OCDE (2020), *Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2020*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/fa567e9c-fr. [15]

OCDE (À paraitre), *Guidance report for strengthening Croatia's legal framework to enhance the resilience, sustainability, monitoring and management of the tourism sector*, OECD Publishing. [17]

OCDE; EUROSTAT; OMT; UNSD (2010), *Compte satellite du tourisme : recommandations concernant le cadre conceptuel*, UN, https://doi.org/10.1787/9789264274105-en. [1]

ONTT (2020), *Rapport Annuel*, ONTT, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/Rapport%20ONTT%202020.pdf. [11]

ONTT (2019), *Rapport Annuel*, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf (consulté le 8 Juin 2022). [5]

Othmani, W. et D. Benhacine (2021), *Stratégies et pratiques des Maghrébins dans le choix d'un hébergement touristique en Tunisie*, Université de Québec, http://journals.openedition.org/teoros/10832. (consulté le 30 Mars 2022). [10]

Tunisie.co (2021), « Résultats de l''enquête FTH-IACE sur le secteur du tourisme », *Tunisie.co*, https://tunisie.co/article/16352/actus/actualites/resultats-enquete-fth-iace (consulté le 6 Juin 2022). [12]

Webmanagercenter (2020), « La location des voitures réalise annuellement un CA de 1 milliard de dinars », *Webmanagercenter*, http://www.webmanagercenter.com/2020/12/06/460264/la-location-de-voitures-realise-annuellement-un-ca-de-1-milliard-de-dinars/ (consulté le 7 Juin 2022). [13]

Notes

[1] Cela s'explique essentiellement par l'absence d'une approche commune sur la définition précise du secteur à délimiter la consommation des touristes et enfin à prendre en considération de nombreuses activités informelles.

[2] Valeur ajoutée totale, donc non limitée aux biens et services effectivement consommés par les touristes, dans un certain nombre de secteurs définis comme « touristiques » par l'ONTT.

[3] Les salariés informels sont ceux qui ne sont pas couverts par le système de sécurité sociale du secteur privé.

[4] Les forfaits All-In couvrent la totalité du voyage (vols, transferts hôtel, hébergement à l'hôtel, repas, boissons, animations, accès aux installations sportives et de détente, etc.).

[5] AirBnB n'est qu'une partie du segment à croissance rapide des chambres d'hôtes ou des séjours chez l'habitant et des hébergements alternatifs. Selon l'une des fédérations du tourisme (FT2I), il existe 78 chambres d'hôtes et gîtes ruraux titulaires d'une licence officielle mais le nombre d'acteurs actifs sur le marché est dix fois plus important.

[6] Un guide culturel et 3 guides de site maitrisant tous une seule langue d'après les données de l'ONTT 2019.

[7] En 2005, l'ONTT avait déjà estimé que 50 % des hôtels étaient totalement vétustes et 25 % nécessitaient une rénovation urgente (Khlif, 2004[8]).

[8] Le ministère du Tourisme a été créé par le Décret n° 2015-2761 du 31 décembre 2015, ultérieurement modifié par le Décret n° 2005-2122 du 27 juillet 2005). En vertu de ce Décret, le Ministère est investi des missions et attributions suivantes : i) entreprendre toutes études et recherches relatives au tourisme et aux loisirs touristiques ; ii) proposer les projets de textes législatifs et réglementaires dans les domaines relevant du tourisme ; iii) suggérer et mettre en œuvre des programmes et projets ; iv) appliquer les décisions prises par le gouvernement relatives au tourisme.

[9] L'article 15 du Décret 457 de 2007 (complété par le Décret 2016-335 du 11 mars 2016) dispose que la commission de classement des établissements touristiques fournissant des prestations d'hébergement est présidée par le directeur général de l'Office national du tourisme tunisien (ONTT) ou son représentant, et est composée: i) d'un représentant du Ministère chargé du tourisme ; ii) d'un représentant de l'Office national du tourisme tunisien (ONTT) ; iii) d'un représentant de la Fédération tunisienne de l'hôtellerie, iv) d'un représentant de la Fédération tunisienne des agences de voyages (FTAV).

[10] L'article 18 prévoit une composition analogue à celle de la commission de révision de classement des établissements touristiques fournissant des prestations d'hébergement est présidée par le ministre chargé du tourisme ou son représentant et se compose des membres suivants : i) un représentant du ministre chargé du tourisme ; ii) le directeur général de l'Office national du tourisme tunisien (ONTT) ; iii) le Président de la fédération tunisienne de l'hôtellerie ; iv) le Président de la fédération tunisienne des agences de voyages (FTAV).

[11] Le Fonds de développement de la compétitivité dans le secteur du tourisme (« FODEC ») est créé par l'article 58 de la Loi n°95-109 du 25 décembre 1995. L'article 8 du Décret n°2005-2124 du 27 juillet 2005 en fixe la composition suivante : le Ministre chargé du tourisme ou son représentant en tant : le président ;

un représentant du ministère des Finances : membre ; le Directeur général de l'Office National du Tourisme Tunisien : membre ; le Président de la fédération tunisienne de l'hôtellerie : membre ; le Président de la Fédération tunisienne des agences de voyages (FTAV) : membre ; un représentant des restaurateurs professionnels : membre ; un représentant de TUNISAIR : membre.

[12] Le décret des ports de plaisance n° 2013-1808 du 13 mai 2013, fixant la composition et les modalités de fonctionnement du conseil national des ports de plaisance.

[13] Créé par la Loi n° 66 de 1970, l'ONTT est un établissement public à caractère non administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Il est administré par un conseil d'établissement, présidé par le Directeur Général. Ce dernier assure le fonctionnement technique, administratif et financier de l'Office, et est assisté dans ces missions par le Directeur Général Adjoint.

[14] L'AFT est une entreprise publique dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Elle a été créée en 1973 après qu'une étude entreprise dans les années 70 a révélé la nécessité de développer et de gérer comme il convient les attractions touristiques du pays. C'est ce qui a conduit à la création de « Zones touristiques » et de l'AFT.

[15] Après avoir été supervisé par le ministère de la Santé pendant plusieurs décennies depuis la promulgation de la loi nº 75-58, l'office du thermalisme a été placé sous la tutelle du ministère du Tourisme en vertu de la loi nº 89-102 du 11 décembre 1989 modifiant la loi nº 75-58 et du décret nº 91-597 du 30 avril 1991 modifiant le décret nº 75-655 du 20 septembre 1975, relatif à l'organisation administrative et financière de l'office du thermalisme. Toutefois, en août 2008, à la suite de l'adoption du décret nº 2008-2864, l'office du thermalisme a de nouveau été placé sous la tutelle du ministère de la Santé.

[16] Les autres institutions administratives sont : La Bibliothèque nationale de Tunisie, le Centre national de communication culturelle, l'Institut supérieur de musique de Tunis et le Centre national de musique et des arts populaires.

[17] D'autres institutions non administratives incluent : le Musée national d'art moderne et contemporain, le Centre des musiques arabes et méditerranéennes, l'Organisme tunisien des droits d'auteur et des droits voisins, le Théâtre national tunisien, le Centre national de la traduction, l'Établissement national pour la promotion des festivals et des manifestations culturelles et artistiques, le Centre culturel international d'Hammamet, le Centre national du cinéma et de l'image animée, le Théâtre de l'opéra de Tunis, le Centre international de Tunis pour l'économie culturelle numérique et le Palais de la littérature et des arts (Happy Palace).

[18] Décret n° 2014-409 du 16 janvier 2014, fixant les attributions du ministère du transport.

[19] Article 124 de la Loi nº 2009-48 du 8 juillet 2009, portant promulgation du Code des ports maritimes.

[20] L'activité de navigation maritime, à titre onéreux, entre ports et sites du littoral est soumise à l'autorisation préalable de l'OMMP. La loi nº 1990-80 du 7 août 1990 définit les règles et conditions applicables aux bateaux de plaisance.

[21] Article 7 of Loi 59-147 du 7 novembre 1959 portant réglementation des débits de boissons et établissements similaires - modifiée par Loi 61-55 du 24 Novembre 1961, Décret-loi 74-23 du 2 Novembre 1974, Loi 93-18 du 22 Février 1993, Loi n° 27 de l'année 2001 (8 mars 2001), Loi n° 75 de l'année 2004 (2 août 2004)

[22] La Commission est présidée par le ministre de la Défense nationale ou son représentant. Il est composé d'autres membres dont un médecin spécialiste de la plongée et de la médecine hyperbare, un médecin du travail, un ingénieur qualifié en systèmes hyperbares, un spécialiste en droit du travail, un spécialiste des affaires maritimes, trois spécialistes dans les domaines de la plongée, un représentant du syndicat interprofessionnel des armateurs professionnels de la plongée, un représentant de la fédération des activités sous-marines de Tunisie, et un représentant de l'Union tunisienne de l'agriculture et de la pêche. La Commission se réunit au moins une fois tous les trois mois et chaque fois qu'elle le juge nécessaire. Les délibérations de la Commission ne sont valables qu'en présence de la majorité de ses membres.

[23] https://www.hotellerie-tunisie.com/

[24] https://iddeco.info/lassociation-edhiafa-la-tunisie-autrement/

[25] https://www.ftav.org/

[26] https://www.facebook.com/F%C3%A9d%C3%A9ration-tunisienne-des-guides-agr%C3%A9%C3%A9s-de-tourisme-254230045528287/

[27] https://tourisminfo.com.tn/2021/02/les-guides-de-croisiere-celebrent-la-journee-internationale-des-guides-touristiques/#:~:text=L'Association%20des%20Guides%20de%20Tourisme%20de%20CroisipercentageC3%A8re%20a%20vu,l'agence%20Hope%20Travel.

[28] https://www.fit-tunisie.org/en/

[29] https://www.espacemanager.com/creation-de-la-chambre-syndicale-du-transport-touristique.html.

[30] https://tunisie.co/article/14364/actus/acces-et-transport/chambre-syndicale-du-transport-touristique-453108.

[31] https://www.fnlv.fr/.

[32] Fédération internationale de sauvetage aquatique : https://www.ilsf.org.

[33] Ce décret est complété par le Décret n° 96-1474 du 26 août 1996, le Décret n° 97-1989 du 6 octobre 1997, le Décret n° 99-659 du 22 mars 1999, le Décret n° 99-2810 du 21 décembre 1999, le Décret n° 2001-2510 du 31 octobre 2001, le Décret n° 2010-479 du 15 mars 2010, le Décret n° 2012-483 du 29 mai 2012, le Décret n° 2016-895 du 15 juillet 2016, le Décret gouvernemental n° 2017-663 du 26 mai 2017, le Décret gouvernemental n° 2017-969 du 15 août 2017, et le Décret gouvernemental n° 2019-1026 du 5 novembre 2019.

3 Services d'hébergement et de bien-être

Les hôtels, l'hébergement et les secteurs du bien-être représentent la plus grande part des revenus du tourisme en Tunisie. Plusieurs réglementations posent des défis à la concurrence, à l'efficacité et à la croissance des entreprises. De lourdes procédures d'octroi de licences, des politiques de zonage et des exigences d'exploitation onéreuses entraînent des distorsions du marché et affectent son efficacité, en particulier pour les services d'hébergement alternatifs émergents qui encouragent leur informalité. L'implication directe de certains titulaires dans plusieurs commissions traitant de la réglementation et du financement d'activités touristiques importantes affecte la croissance du marché, décourage l'entrée et limite les choix des consommateurs. Des dispositions contradictoires et l'absence de cadres adéquats pour certains services de bien-être augmentent l'incertitude juridique et réduisent les investissements. Dans ce contexte, le chapitre propose quelques pistes de réforme fondées sur l'analyse de l'OCDE et les pratiques internationales.

3.1. Introduction

L'hébergement est, de loin, le sous-secteur le plus important et le plus omniprésent de l'économie touristique (Cooper et al., 2005[1]). En Tunisie, le secteur de l'hébergement touristique représente une part importante des recettes touristiques globales. Le secteur voit de nombreux acteurs différents, y compris des hôtels touristiques et de charme, des appart-hôtels, des villages de vacances, des chambres d'hôtes et autres types d'hébergement. Le secteur se caractérise également par une présence importante d'acteurs informels proposant une offre alternative de logement. Cette section explore la manière dont les investissements touristiques et les politiques de zonage affectent la dynamique du marché, ainsi que la manière dont les régimes de classification des différents types d'hébergement et les exigences connexes peuvent constituer des barrières à l'entrée ou créer un traitement discriminatoire injustifié entre différents opérateurs. Le chapitre analyse également les problèmes affectant les services du bien-être. Il s'agit notamment de centres de thalassothérapie, de thermes et de SPA. Bien qu'ils soient réglementés par le ministère de la Santé, ces services sont étroitement liés à l'industrie de l'hébergement en Tunisie puisque la plupart d'entre eux sont proposés par des hôtels.

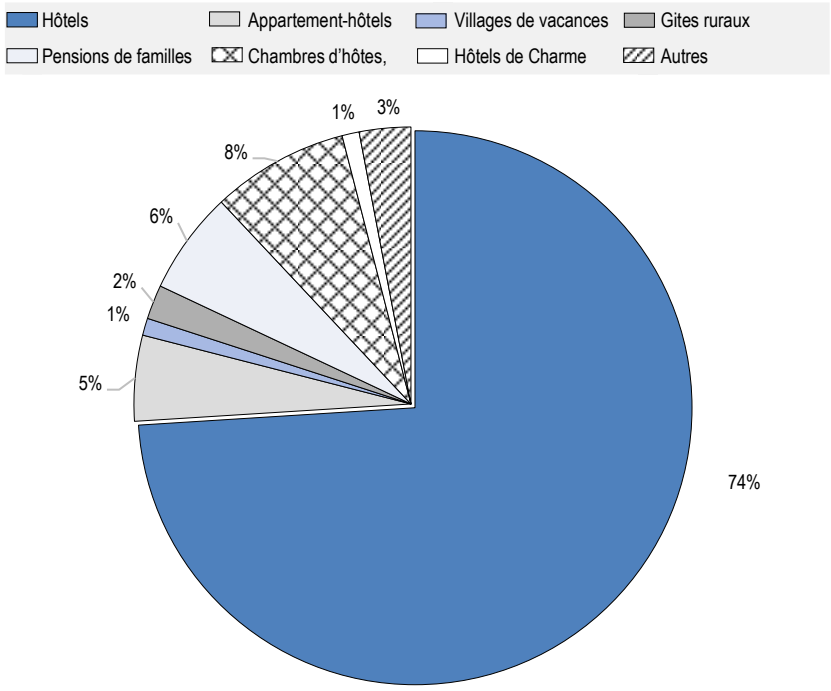
3.2. Services d'hébergement

3.2.1. Contexte

Le régime de classement

La réglementation en vigueur classe les établissements touristiques fournissant des prestations d'hébergement selon leurs caractéristiques matérielles, la qualité de leurs services et leurs installations. Le Décret n° 2007-457 du 6 mars 2007 (complété par le Décret n° 2016-335 du 11 mars 2016) classe ces établissements en 10 groupes d'hébergement : i) les hôtels touristiques ; ii) les appart-hôtels ; iii) les villages de vacances ; iv) les motels ; v) les pensions de famille ; vi) les campements ; vii) les hôtels de charme ; viii) les gîtes ruraux ; ix) les résidences touristiques ; x) les chambres d'hôtes (voir Encadré 3-1 pour plus de détails). Jusqu'à 2020, les hôtels représentaient la vaste majorité des établissements d'hébergement touristique (Graphique 3.1).

Graphique 3.1. Établissements d'hébergement touristique par catégorie



Source: ONTT (2020[2]), Tourisme tunisien en chiffres, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/Extrait%20tourisme%20en%20chiffres%202020.pdf

Encadré 3-1. Types d'hébergements touristiques

1. Les « hôtels touristiques » sont définis à l'article 3 comme des établissements touristiques proposant des services d'hébergement sous forme de chambres, suites ou bungalows à usage locatif temporaire. L'hôtel touristique doit fournir, en fonction de sa catégorie, la prestation d'un ensemble de services et d'activités dans des espaces communs.
2. Les « appart-hôtels » sont définis à l'article 4 comme des établissements touristiques proposant de l'hébergement sous forme d'appartements ou de bungalows dotés de kitchenettes, pour usage locatif temporaire. L'appart-hôtel doit fournir, en fonction de sa catégorie, la prestation d'un ensemble de services et d'activités dans des espaces communs.
3. Les « villages de vacances » sont définis à l'article 5 comme des établissements touristiques qui proposent des services d'hébergement et d'animation se basant sur une gamme riche et variée d'activités sportives, culturelles et récréatives, et qui sont soumis aux règles de la gestion hôtelière telles que fixées par la réglementation en vigueur.
4. Les « motels » sont définis à l'article 6 comme des établissements touristiques situés sur une autoroute ou sur une route principale ayant une circulation routière dense, destinés à accueillir les voyageurs et proposant des services d'hébergement ainsi que la prestation d'un ensemble de services particuliers (station de service, ravitaillement, dépannage, restauration, etc.). Comme les appart-hôtels et les villages de vacances, ils sont soumis aux règles de la gestion hôtelière.

5. Les « pensions de famille » (article 7) sont des établissements touristiques proposant des services d'hébergement en capacité limitée, réalisés ou aménagés pour accueillir les touristes afin de leur fournir les prestations d'hébergement avec le petit déjeuner.
6. Les « campements » (article 8) sont des établissements touristiques réalisés sur un terrain aménagé à cet effet en dehors des agglomérations urbaines. Les touristes peuvent résider i) dans des tentes qu'ils apportent ou qui leur sont fournies sur place ou préinstallées, ou ii) dans des caravanes tractées. Le campement doit assurer la prestation d'un ensemble de services dans des espaces communs aménagés à cet effet.
7. Les « hôtels de charme » (article 9) sont des établissements touristiques construits dans un immeuble ou dans un environnement caractérisé par une valeur architecturale et touristique spécifiques. Ils fournissent à leur clientèle des prestations personnalisées et sont soumis aux règles de la gestion hôtelière telles que fixées par la réglementation en vigueur.
8. Les « gites ruraux » (article 10) sont des établissements touristiques situés en milieu rural, dans des sites à potentialités naturelles et culturelles. Outre l'hébergement, ils proposent des services à même de mettre en valeur les richesses en rapport avec le lieu.
9. Les « résidences touristiques » (article 11) sont des opérations immobilières situées dans une zone touristique qui proposent aux clients la possibilité d'acquérir ou de louer des unités d'hébergement.
10. Les « chambres d'hôtes » (article 12) sont des unités d'hébergement dont une partie de leurs chambres est mise à la disposition des touristes par leur propriétaire ou occupant et qui offrent l'hébergement et le petit déjeuner.

Source : Décret 2007-457 du 6 mars 2007 (complété par le Décret 2016-335 du 11 mars 2016).

L'application de différents régimes permet d'identifier deux grands groupes d'établissements touristiques : d'une part, les hébergements de type hôtelier, comprenant les hôtels touristiques, les appart-hôtels, les villages de vacances, les motels et les hôtels de charme, qui sont tous soumis aux règles de la gestion hôtelière en vigueur ; et d'autre part, les hébergements alternatifs, y compris les pensions de famille, les campements, les gîtes ruraux, et les chambres d'hôtes.

L'économie informelle de l'hébergement touristique

L'économie de l'hébergement touristique tunisien se caractérise par la nature informelle d'une grande partie de l'offre d'hébergements alternatifs (voir aussi section 2.2). Par exemple, on estime que moins de 1 sur 10 des chambres d'hôtes existantes opère actuellement avec une autorisation.[1]

Plusieurs raisons peuvent contribuer à ce phénomène. En premier lieu, la nature informelle semble liée à la longueur et la lourdeur des procédures administratives d'obtention du classement et des autorisations, qui réduisent considérablement la capacité des opérateurs à entrer sur le marché et créent donc une barrière à l'entrée. Cette situation affecte beaucoup plus les établissements d'hébergement alternatif que les établissements de type hôtelier et crée une différence de traitement qui pénalise l'hébergement alternatif.

En second lieu, le manque de contrôles réguliers et l'incertitude à propos des indicateurs de l'activité touristique, comme les recettes, les entrées et le revenu par visiteur créent un environnement favorable pour que certaines activités touristiques demeurent cachées et échappent à la fiscalité.[2] Cela concerne aussi bien les hôtels que l'hébergement alternatif, mais pour ce dernier c'est souvent lié à la longueur et la lourdeur des procédures administratives permettant d'opérer dans le secteur.

En troisième lieu, la numérisation et l'économie partagée étant parmi les moteurs les plus puissants du tourisme à l'échelle mondiale, le manque de réglementation des plateformes d'hébergement de particulier

à particulier, dont on nous signale qu'elles sont également utilisées par certains propriétaires d'hôtels et d'autres établissements touristiques,[3] contribue également à ce phénomène d'économie informelle.

En quatrième lieu, le système bancaire et la réglementation des changes peuvent également encourager cette économie informelle pour les hôtels et l'hébergement alternatif, en raison, en particulier, des règles sur l'interdiction pour les résidents tunisiens d'ouvrir et de détenir des comptes en monnaie étrangère hors de Tunisie, et des conditions rigoureuses d'ouverture de comptes bancaires en monnaie étrangère. Le montant annuel des allocations touristiques est également extrêmement faible.[4] L'adoption d'un nouveau « Codes des changes » devrait entrer en vigueur en 2023.[5]

Encadré 3-2. Expériences internationales sur la réglementation des plateformes d'hébergement de location à court terme

Selon les meilleures pratiques du Conseil mondial du voyage et du tourisme pour les locations à court terme, publiées en juillet 2022 :

> *« Habilitant les gens à utiliser leurs maisons pour gagner un revenu supplémentaire, les locations à court terme ont élargi la participation au tourisme, ont augmenté la quantité et la distribution des logements disponibles et ont offert une offre de valeur nouvelle et différente aux voyageurs. »*

Le document a établi les meilleures pratiques internationales pour les gouvernements à travers le monde afin de gérer le secteur d'une manière qui favorise le tourisme tout en protégeant les communautés locales. Des exemples de plateformes de location à court terme incluent Airbnb, Booking, Expedia et TripAdvisor.

Certaines des meilleures pratiques principales sont les suivantes :

- **Enregistrement numérique**. Certaines municipalités et grandes villes du monde, comme Sidney (Australie) et Raleigh (Caroline du Nord), ont développé des processus d'enregistrement numérique en coopération avec des plateformes de location à court terme, comme Airbnb. Un système d'enregistrement simple et rapide permet aux gouvernements de surveiller le secteur, adaptant ainsi leurs initiatives aux tendances, sans alourdir les propriétaires ou les opérateurs d'exigences excessives.
- **Partage de données**. Plusieurs gouvernements locaux, comme Cape Town (Afrique du Sud) et Seattle (Washington), coopèrent avec des plateformes de collecte de données pour gérer l'activité de location à court terme et éclairer leur prise de décision.
- **Taxation intelligente**. Pour garantir la conformité à la réglementation fiscale, certains gouvernements se sont associés à des plateformes de location à court terme pour faciliter le calcul, la collecte et la récupération des impôts. Par exemple, l'Estonie et Porto Rico ont conclu des accords avec Airbnb pour simplifier la déclaration fiscale pour les propriétaires et les opérateurs.
- **Restrictions sur la location de résidence primaire pour assurer l'investissement à long terme de la communauté**. Pour ne pas épuiser les communautés locales et trouver le bon équilibre entre la conformité aux réglementations locales et la récolte des avantages de l'activité touristique améliorée, des juridictions comme la France ont fixé une limite au nombre de jours que les Français peuvent partager leur résidence principale (120 jours par an).

En novembre 2022, la Commission européenne a adopté une proposition de règlement visant à renforcer la transparence sur l'identification et l'activité des locations de logements de courte durée, notamment en collectant et en partageant les données des hôtes et des plateformes en ligne. La proposition comprend actuellement :

- L'harmonisation des exigences d'enregistrement des hôtes et de leurs biens, introduite par les autorités nationales.
- La clarification des règles visant à garantir que les numéros d'enregistrement soient affichés et vérifiables.
- La rationalisation du partage des données entre les plateformes en ligne et les autorités publiques.
- La collecte et la réutilisation de données agrégées à des fins statistiques.
- La création d'un cadre de mise en œuvre efficace.

Source : *Meilleures pratiques pour les locations à court terme*, Conseil mondial du voyage et du tourisme, Juillet 2022, https://wttc.org/Portals/0/Documents/Reports/2022/Best%20Practices-%20Short%20Term%20Rentals.pdf?ver=2022-07-13-124741-227; Communiqué de presse, La Commission agit pour promouvoir la transparence dans le secteur de la location de courte durée au bénéfice de tous les acteurs, novembre 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6493.

3.2.2. Investissements touristiques et politique de zonage

Description des obstacles et objectif de politique publique

Politique de zonage. Conformément à l'article 5 de la Loi n° 90-21 du 19 mars 1990 portant promulgation du Code des investissements touristiques, les investissements réalisés dans des zones touristiques déterminées par décret bénéficient d'une série d'avantages et d'une procédure d'approbation accélérée par l'Agence foncière touristique (AFT). Toutefois, des investissements peuvent être réalisés en dehors des zones touristiques si, en raison de leur situation géographique or des modalités de leur exploitation, ils sont susceptibles de contribuer à la diversification et à l'enrichissement de l'offre touristique.

Le Gouvernement tunisien a donc adopté la technique du « zonage » pour planifier la construction de nouvelles zones touristiques. L'AFT[6], créée en 1973, a notamment été chargée de définir les « zones touristiques », d'acquérir des terrains dans ces zones et d'établir des plans d'aménagement de ces zones. Les zones touristiques sont donc soumises à un régime diffèrent, qui vise à attirer les investissements, notamment par les moyens suivants :

- L'achat de ces terrains n'exige pas d'obtenir l'autorisation du gouverneur (Loi n° 2005-40 du 11 mai 2005, complétant le décret du 4 juin 1957) ;
- Elles bénéficient d'avantages fiscaux ;
- Le prix du terrain dans les zones touristiques est fixé par le ministère du Tourisme, conjointement avec l'AFT et d'après les entretiens menés avec le Ministère, l'OCDE croit savoir qu'il est inférieur à la moyenne du marché (un dinar symbolique le m²)[7].

Il existe actuellement environ 22 zones touristiques identifiées[8] en Tunisie, mais une loi a autorisé la création de 16 autres zones.

Il convient également de noter que les zones touristiques visant à favoriser les investissements[9] n'existent pas seulement au niveau national, mais également au niveau local. Les zones touristiques municipales ont été créés pour faciliter les investissements dans des zones municipales constructibles, garantissant ainsi le respect du plan de développement urbain, du code de l'urbanisme et du plan d'aménagement du territoire[10]. Dans les années 1970, le développement touristique visait surtout à répondre à la demande des tour operateurs, avec des hôtels alignés en masse le long des côtes et du littoral. Une plus grande attention a plus tard été portée à la création de complexes touristiques intégrés, offrant des espaces publics et des installations récréatives (Hellal, 2020[3]).

Le rôle de l'État dans la planification centralisée des hébergements touristiques a progressivement diminué, laissant plus de place aux investisseurs privés. Ce changement, combiné aux crises économiques de 2008 et 2020, a imposé une adaptation de l'offre à la demande. C'est dans ce contexte que la planification de « zonage » a progressivement été remplacée par une planification plus souple, fondée sur des « projets de station », où le développement est confié à des opérateurs privés. [11]

Procédure d'autorisation. Parallèlement à la politique de zonage, l'article 6 de la Loi n° 90-21 dispose que toute personne physique ou morale désirant effectuer un investissement touristique en vue de réaliser la création, l'extension, la transformation ou l'aménagement d'un projet touristique, doit solliciter et obtenir préalablement l'accord du ministre chargé du secteur touristique. Le ministre peut toutefois, déléguer ses pouvoirs au directeur général de l'ONTT.

Les articles 7 et 8 disposent que cet accord préalable est donné après présentation d'un dossier comprenant notamment des informations sur l'implantation du projet, le programme et le schéma de financement projetés. L'accord préalable est notifié au promoteur dans un délai de 30 jours suivant la date de dépôt du dossier et, dans un délai d'un an au plus tard, le bénéficiaire d'un accord préalable devra solliciter l'accord définitif sur présentation d'un dossier comprenant notamment le dossier technique complet du projet approuvé par l'ONTT et les pièces justifiant la disponibilité du financement. Le dossier à présenter afin de solliciter l'accord préalable pour la réalisation d'un projet touristique comprend[12] :

- Une demande au directeur général de l'ONTT ;
- Un formulaire d'accord préalable (disponible auprès de la Direction de la promotion des investissements de l'ONTT) ;
- Une étude de faisabilité du projet ;
- En cas de création d'une société, le projet de statuts de la société et la liste des apporteurs de fonds.

Le dossier à présenter en vue d'obtenir l'accord définitif (*Délivrance d'attestation de dépôt de déclaration d'investissement pour la réalisation d'un projet touristique*) doit comprendre[13] :

- Une demande écrite au directeur général de l'ONTT ;
- Une copie des statuts de la société dûment enregistrés ;
- La liste des souscripteurs de la société ;
- Des documents justifiant la disponibilité de 50 % des fonds propres ;
- Les contrats définitifs conclus avec les banques pour l'octroi des fonds d'emprunt nécessaires au projet ;
- Un formulaire de déclaration d'investissement (disponible auprès de la Direction de la promotion des investissements de l'ONTT).

L'OCDE comprend que ce régime d'accord préalable vise à permettre à l'ONTT de disposer de toutes les informations qu'il exige en ce qui concerne la construction ou la modification d'un établissement touristique, y compris afin de vérifier la disponibilité du financement nécessaire. Il semble que cet outil pourrait également être utile à la lumière des nombreuses externalités du tourisme, qui créent le besoin de superviser et de gérer les zones fortement touristiques. Selon les autorités, l'objectif de l'autorisation préalable est d'aider l'investisseur et d'augmenter les chances d'obtenir une autorisation définitive.

FODEC. Le Fonds de développement de la compétitivité dans le secteur du tourisme (« FODEC »), créé par l'article 58 de la Loi n° 95-109 du 25 décembre 1995, a pour mission principale de financer des programmes publicitaires et promotionnels en faveur du tourisme tunisien, et de se livrer à toutes autres activités ayant pour but de développer la compétitivité dans le secteur du tourisme, soit directement soit indirectement.

L'article 60 de la Loi n° 95-109 dispose que la contribution au FODEC s'élève à 1 % du chiffre d'affaires réalisé par les exploitants des établissements touristiques, tels que définis par la législation en vigueur, ainsi que par les exploitants des restaurants touristiques classés. La contribution est perçue sur la base d'une déclaration mensuelle faite par les exploitants d'établissements touristiques.

Conformément au Décret n° 2005-2124 du 27 juillet 2005, le comité de gestion propose le programme d'utilisation des ressources du Fonds et les projets de budgets relatifs aux actions de publicité et de promotion. Il est composé du ministre chargé du tourisme ou de son représentant, en tant que président ; d'un représentant du ministère des Finances ; du Directeur général de l'Office national du tourisme tunisien ; du Président de la Fédération tunisienne de l'hôtellerie ; du Président de la Fédération tunisienne des agences de voyages (FTAV) ; d'un représentant des restaurateurs professionnels et d'un représentant de TUNISAIR.

Atteinte à la concurrence

Investissements touristiques et politique de zonage. Les zones touristiques bénéficient d'un régime différent de celui d'autres zones, dans le but d'attirer des investissements, entraînant des conséquences multiples.

En premier lieu, les choix des investisseurs sont influencés par la politique de zonage, qui concentre les investissements dans des zones spécifiques réduisant ainsi l'offre et limitant le choix des consommateurs.

En deuxième lieu, les exigences bureaucratiques réduites et les prix préférentiels fixés par le ministère du Tourisme avec l'AFT créent une disparité significative par rapport à plusieurs zones qui pourraient avoir un potentiel touristique analogue mais sont actuellement désavantagées par le système de zonage. À titre d'exemple, l'intérieur du pays, en dépit de son potentiel touristique, demeure marginalisé et incapable d'attirer des investissements. Selon des entretiens avec les parties prenantes, plus de 90 % des investissements touristiques réalisés en 2019 ont été consacrés à des hébergements et 95 % de ceux-ci se sont concentrés sur trois villes et régions côtières uniquement : Tunis, Nabeul et Djerba. Cette situation renforce les disparités régionales entre les côtes et l'arrière-pays.

En troisième lieu, le système de zonage encourage également un modèle de tourisme de masse et présente la Tunisie comme une destination bon marché, ce qui menace potentiellement la croissance du secteur par rapport à d'autres destinations touristiques émergentes comme la Chine et l'Inde (Hellal, 2020[3]). Bien que l'objectif d'attirer les investissements soit extrêmement important et doive être préservé, il conviendrait de l'atteindre sans nuire à la concurrence et en stimulant les investissements au profit de zones touristiques non côtières. Cela est également important en raison des risques que l'érosion côtière future fait peser sur l'économie touristique tunisienne, sachant que ces risques affecteront près de la moitié des plages tunisiennes, selon l'Agence tunisienne de protection et d'aménagement du littoral[14].

Procédure d'autorisation. L'application d'un régime d'accord préalable peut aboutir à un traitement différent des investisseurs et des fournisseurs dans différentes régions et une discrimination, parce qu' avec un accord préalable, les investisseurs peuvent bénéficier i) de l'option sur le terrain situé dans une zone touristique ; ii) de l'enregistrement des actes constitutifs de la société, et des actes établissant ou confirmant l'augmentation du capital initial, la modification de la forme juridique, les opérations de fusion et les apports, pour une période de dix ans à compter de la date de notification de l'accord préalable ; iii) de la déduction des revenus ou des bénéfices réinvestis dans la souscription du capital initial ou les augmentations de ce capital, dans la limite de 35 %, 75 % ou 100 %, selon les circonstances, de leur revenu annuel total soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ou de leur bénéfice soumis à l'impôt sur les sociétés.

Les régimes d'accord préalable constituent une lourde charge administrative, et, dès lors, créent une barrière inutile entravant les investissements dans le pays. L'OCDE n'a pas pu déterminer si ce régime

sera remplacé par une nouvelle procédure 6 mois après l'entrée en vigueur du Décret présidentiel n° 2022-317 et à quoi cette procédure ressemblera.

FODEC. Les taxes peuvent créer des distorsions et un déséquilibre de la concurrence entre les différents participants. L'existence de taxes servant à des fins parafiscales a été traitée dans l'évaluation de la concurrence en Grèce réalisée par l'OCDE en 2014, car ces taxes, applicables notamment aux secteurs de la farine et du ciment, servaient à financer des régimes de retraite et d'assurance pour les boulangers et les salariés (OECD, 2014[4]). L'OCDE a considéré non seulement que « la présence de ces taxes fausse le prix du marché » - en augmentant les coûts supportés par certaines catégories d'opérateurs – mais qu'elle « fausse également le marché en favorisant certains sous-groupes par rapport à d'autres ». Cette étude a conclu que la taxe pouvait réduire le rendement du producteur en raison de coûts plus élevés, se traduisant par des revenus plus faibles et moins d'emplois. L'OCDE a recommandé de supprimer ces taxes (OCDE, 2014[5] ; 2019[6]).

Dans le cas de FODEC, les acteurs du marché exclus de la commission de gestion, tels que Fi2T (Fédération interprofessionnelle du tourisme tunisien) peuvent supporter un coût qui aide leurs concurrents potentiels ou réels, mais ne leur procure aucun bénéfice. Cette situation pourrait fausser gravement la concurrence.

Cette taxe, perçue au taux de 1 % du chiffre d'affaires de tous les établissements touristiques, alimente un fonds de programmes de publicité et de promotion dans le secteur. L'utilisation des fonds collectés est décidée par une commission dans laquelle les acteurs du secteur touristique ne sont pas convenablement représentés. La consultation de ces acteurs a confirmé qu'en raison de la composition non inclusive de la commission, qui ne prévoit pas la participation d'un grand nombre des associations et fédérations assujetties à la taxe dans le secteur touristique, ces associations et fédérations ne se voient jamais attribuer de fonds. Cette situation, combinée au pouvoir d'appréciation discrétionnaire très important conféré à la commission, peut créer une discrimination significative entre les parties.

Recommandations

Investissements touristiques, politique de zonage et procédure d'autorisation. Les parties prenantes devraient considérer attentivement les avantages d'une politique qui vise à attirer des investissements dans le secteur de l'hébergement par le biais du système de zonage et du régime d'autorisation préalable par rapport aux coûts de cette politique. Si l'objectif d'attirer les investissements dans ce secteur doit demeurer une politique prioritaire en Tunisie, l'efficacité des restrictions déjà mentionnées pour remplir cet objectif doit être soigneusement évalué afin de veiller à ce que le traitement favorable dont jouissent des zones définies comme « touristiques » ne décourage pas les investissements dans des régions non côtières ayant un haut potentiel touristique. Dans ce contexte, l'OCDE recommande de :

- Rationaliser le processus d'octroi de licences pour les projets d'hébergement situés en dehors des zones touristiques conformément aux bonnes pratiques internationales en matière de d'autorisation et d'agrément (voir section 9.2) et envisager de réviser le cadre d'inspection et d'application de la réglementation en place. La Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la règlementation fournit des conseils utiles à cet égard (OCDE, 2018[7]);
- Revoir périodiquement la définition des zones touristiques, afin de refléter les tendances du tourisme, encourager la dispersion des visiteurs afin de soutenir le développement régional, pour veiller à ce qu'aucune région ne soit laissée à la traîne.

FODEC : l'OCDE recommande de :

- Garantir que la décision sur l'utilisation des fonds collectés soit fondée sur des critères transparents et réservée à une commission uniquement composée de représentants du gouvernement et non de parties prenantes sélectionnées ou, au pis-aller, de membres plus représentatifs des différentes parties prenantes.

- Prévoir un code de gouvernance solide pour empêcher les conflits d'intérêts potentiels des membres et une procédure d'appel.
- Supprimer la taxe de 1% sur le chiffre d'affaires de tous les établissements touristiques cotisant au FODEC.

3.2.3. Classement et critères opérationnels

Description des obstacles et objectif de politique publique

Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, le système de classement des différents types d'hébergement est défini par le Décret n° 456 du 6 mars 2007 (complété par le Décret n° 2016-335 du 11 mars 2016). L'article 1 de ce décret classe ces établissements en 10 groupes d'hébergement : i) les hôtels touristiques ; ii) les appart-hôtels ; iii) les villages de vacances ; iv) les motels ; v) les pensions de famille ; vi) les campements ; vii) les hôtels de charme ; viii) les gîtes ruraux ; ix) les résidences touristiques ; x) les chambres d'hôtes. L'article 2 du même décret dispose que les caractéristiques minimales de chaque groupe seront fixées par arrêté du ministre chargé du tourisme.

Conditions de classement et de révision de classement et commissions compétentes. Tous les types de services d'hébergement sont soumis à l'obtention d'une autorisation sous la forme d'une demande de classement. L'article 13 du Décret n° 2007-457 dispose que la demande de classement doit être adressée à l'ONTT, avant la mise en exploitation de l'établissement.

La décision de classement est prise par le Directeur général de l'ONTT sur la base d'un rapport présenté à cet effet par les agents de l'administration du tourisme chargés de l'inspection et après avis de la Commission de classement des établissements touristiques fournissant des prestations d'hébergement, d'après l'article 14 du décret, siégeant dans la composition mentionnée ci-dessous.

Les demandes de révision de reclassement doivent être adressées au ministère du Tourisme, conformément à l'article 16 du même décret.

L'article 15 du Décret n° 456 de 2007 (complété par le Décret 2016-335 du 11 mars 2016) dispose que la Commission de classement des établissements touristiques fournissant des prestations d'hébergement est présidée par le Directeur général de l'ONTT ou son représentant, et est composée de : i) un représentant du ministère chargé du tourisme, ii) un représentant de l'ONTT, iii) un représentant de la FTH, iv) un représentant de la FTAV.

L'article 18 du décret dispose que la Commission de révision de classement des établissements touristiques fournissant des prestations d'hébergement est présidée par le ministre chargé du tourisme ou son représentant et se compose des responsables d'organisations mentionnées ci-dessus, i.e. de l'ONTT, FTH et FTAV.

L'OCDE comprend que les conditions et les procédures de classement visent à être gages à la fois de clarté et de sécurité juridique pour les prestataires de services, de telle sorte qu'ils sachent dès le début de leur activité quelles dispositions légales appliquer selon le type d'hébergement offert.

Une certaine souplesse est accordée, par exemple, pour les hôtels de charme et les chambres d'hôtes, mais uniquement pour les établissements dont la construction est prévue, pour lesquels la Commission technique de la construction des établissements peut, si elle le juge utile, ajuster les normes minimales en fonction de la capacité, de la conception et de la nature de l'établissement à classer.

Normes minimales dimensionnelles et fonctionnelles de classement. la réglementation définit une série de normes minimales dimensionnelles et fonctionnelles à respecter pour le classement, à la fois pour les hébergements de type hôtel et pour les hébergements alternatifs. De telles normes minimales dimensionnelles et fonctionnelles ne sont pas rares pour les hébergements de type hôtel au niveau

international et ils existent par exemple en Islande (OCDE, 2020[8]), en Italie[15], en Pologne et en Espagne.[16]

L'Annexe à l'Arrêté du ministre du Tourisme du 29 juillet 2013 fixant ces règles pour les hôtels de charme impose par exemple les normes minimales dimensionnelles, d'aménagement et fonctionnelle relatives à la superficie des chambres, de la taille des lits et des salles de bain.

Plus généralement, cette annexe fixe la taille de l'espace d'accueil de réception (soit 0.50m^2/lit), détaille les équipements de chaque chambre, et définit le nombre de membres du personnel occupant différentes fonctions (par ex., 1 chef de cuisine, 1 chef pâtissier, 1 chef de brigade pour 50 clients, 1 serveur pour 10 clients dans le restaurant). L'annexe exige également que le personnel (sans autre précision) parle l'arabe et 3 langues étrangères dont l'anglais.

Concernant les hébergements alternatifs de petite taille, tels les pensions de famille, les gîtes ruraux et les chambres d'hôtes, ces normes de classement sont très détaillées et très lourdes et ne sont pas nécessairement liées à un objectif politique spécifique. Le système de classement se fonde donc actuellement largement sur des critères physiques et techniques (par exemple, les dimensions des chambres, des espaces d'accueil de réception ou des salles de restaurant).

Pour les hébergements alternatifs, l'Arrêté du ministre du Tourisme du 29 juillet 2013 dispose par exemple, en son article 5, que l'hôte de la chambre d'hôtes doit cohabiter avec les clients dans la même demeure, être prévenant mais non envahissant et maîtriser outre sa langue maternelle, une langue étrangère. Il doit également porter une attention toute particulière à l'instant du petit déjeuner et aux moments de discussion et d'échange avec l'invité.

Les gîtes ruraux sont également soumis à des exigences extrêmement détaillées[17] (voir Annexe à l'Arrêté du ministre du Tourisme du 1er octobre 2013).

Encadré 3.3. Récurrence des critères dans les hôtels 4 et 5 étoiles au niveau international

Selon les systèmes de classification hôtelière de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), la plupart des systèmes de classification reposent sur des critères objectifs, décrits comme la présence d'une installation, d'un équipement ou d'un service spécifique ou d'un critère dimensionnel ou fonctionnel pour la chambre et les espaces. Les critères les plus récurrents pour les systèmes de classification européens et mondiaux analysés concernent les chambres, les salles de bains, la nourriture et les boissons et les services (bien qu'avec des classements différents).

Dans ces catégories, les principaux critères communs incluent les suivants :

- Chambre :
  - Téléphone avec ligne externe
  - Bureau, table de travail, chaise
  - 1 siège ou chaise par lit
  - Emplacement de garde-robe
  - Lampe de chevet
- Salle de bains
  - Nombre d'équipements de salle de bain
  - Pourcentage de salles de bains attenantes
  - Tapis de bain
  - Nombre de serviettes par personne

- Lumière au-dessus du lavabo
- Restauration et boissons
  - Offre de restaurant pour le dîner
  - Petit-déjeuner en chambre
  - Offre de service de chambre
  - Offre de boisson dans le hall d'entrée
  - Offre de petit-déjeuner
- Prestations de service
  - Fax disponible
  - Service de réveil
  - Service de blanchisserie
  - Informations sur l'hôtel
  - Internet disponible dans les espaces publics

Source : OMT (2015[9]):, *Hotel Classification Systems: Recurrence of Criteria in 4- and 5-star hotels,* p. 14, https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416646.

L'OCDE comprend que les normes minimales dimensionnelles, d'aménagement et fonctionnelles de classement des hébergements touristiques visent en principe à assurer la transparence et faciliter la réduction de l'asymétrie de l'information entre les fournisseurs et les consommateurs, en ce qui concerne le type et la qualité des services fournis, ce qui leur permet de faire de meilleurs choix et d'accroître l'efficacité de la distribution.

Bien que les hébergements de type hôtel soient soumis à des exigences strictes et détaillées au niveau international, tel n'est pas le cas pour les hébergements alternatifs de petite taille, tels les chambres d'hôtes, les pensions de famille et les gîtes ruraux. Par exemple, même s'il n'existe aucune norme mondiale de classement officiel des hôtels, et que le classement soit totalement volontaire dans certains pays, on constate que le système de classement mondial des hôtels par étoiles présente un nombre considérable de points communs et de critères récurrents pour l'attribution des différentes étoiles à travers le monde[18]. Selon l'Office national du tourisme tunisien (ONTT), les normes minimales sont appliquées par la Commission de classement des établissements touristiques fournissant des prestations d'hébergement en faisant preuve de bon sens et de pragmatisme et non de manière stricte.

Autres limitations en termes de capacité minimale ou maximale. Certaines dispositions instituent des limitations en termes de capacité minimale ou maximale, en lien avec le système de classement. À titre d'exemple, ces limitations concernent les hébergements touristiques suivants :

- Chambres d'hôtes – 5 chambres au maximum pour accueillir un maximum de 15 personnes au total[19],
- Gîtes ruraux – 10 chambres au maximum pour accueillir un maximum de 30 personnes au total[20],
- Gîtes ruraux - 1 hectare au minimum ou 20 hectares au minimum si le gîte est établi dans une zone soumise au régime forestier (le gîte devant occuper au maximum 1 % de cette zone)[21],
- Gîtes ruraux – hauteur maximum du gîte de 10 mètres[22],
- Hôtels 1 étoile – 10 chambres au minimum[23],
- Hôtels de charme – 50 lits au maximum[24],
- Campements – 1 hectare au minimum[25].

Les limitations en termes de capacité minimale ou maximale peuvent servir à permettre le classement des différents types d'hébergements (par ex., un montant limité de lits ou de chambres pourrait contribuer à personnaliser les exigences de services pour les chambres d'hôtes et les hôtels de charme). Elles peuvent également être imposées pour des raisons de sécurité et d'hygiène (par ex., densité maximale des installations par site de campement), ou pour des raisons de préservation de la biodiversité, de protection de l'environnement et de préférence pour des produits locaux et faits maison.

Atteinte à la concurrence

Conditions de classement et de révision de classement et commissions compétentes. Les conditions d'obtention d'une autorisation afin d'être classé comme un établissement d'hébergement alternatif de petite taille constituent une lourde charge administrative, puisque ce classement procure beaucoup moins d'avantages que le classement en tant qu'hôtel (lequel rassure les nouveaux clients, fournit le cadre pour l'application de conventions collectives, soutient des actions de marketing et de promotion).[26] En outre, le manque de transparence à propos de l'élaboration de la procédure de classement confère des pouvoirs discrétionnaires considérables à l'administration, ce qui compromet les résultats, crée de l'incertitude pour les entreprises et les investisseurs et freine l'initiative privée. Il encourage également l'économie informelle.

Il ressort de la consultation avec des parties prenantes que la composition déséquilibrée de la commission de classement (qui ne regroupe que la Fédération tunisienne de l'hôtellerie (FTV) et la Fédération tunisienne des agences de voyages (FTAV) en tant que fédérations du tourisme) et la commission de révision de classement peut entraîner un traitement discriminatoire des demandes de classement des hébergements alternatifs, lesquelles nécessitent des délais d'attente plus longs et s'accompagnent d'une plus grande incertitude quant aux résultats. En général, dans les situations où les acteurs du marché décident des affaires de leurs concurrents, il existe un risque de verrouillage de la concurrence, dictée par les intérêts des associations professionnelles, en particulier contre les nouveaux entrants ou les « francs-tireurs », qui se livrent une concurrence agressive sur un marché, et l'éventuel échange d'informations sensibles entre concurrents. Une autre conséquence négative pourrait être la mise en place de barrières administratives inutiles en raison d'une tendance à uniformiser les intérêts et les actions dans les cas où les membres d'associations privées peuvent influencer l'attitude des pouvoirs publics et la législation en leur faveur. (OCDE, 2016[10])

Encadré 3-4. Meilleures pratiques internationales pour les systèmes de classification des hôtels

Le rapport sur les systèmes de classification hôtelière de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) définit la « classification des hôtels » ainsi :

> *« Le classement des hôtels, généralement en utilisant la nomenclature tels que des étoiles (ou des diamants), avec une étoile désignant les installations et les normes de confort de base et cinq étoiles indiquant le luxe dans les installations et les services. Le but est d'informer les invités intentionnels à l'avance sur ce que l'on peut s'attendre afin de réduire l'écart entre les installations attendues et expérimentées et la prestation de services. Les termes « notation », « classement », « classification »et « notation des étoiles » sont utilisés pour se référer au même concept, c'est-à-dire pour classer les hôtels par leurs installations et leurs normes. »*

En examinant les critères récurrents des hôtels 4 et 5 étoiles de 30 destinations européennes et 6 destinations mondiales, le rapport constate que :

- Les systèmes de classification des hôtels sont répandus à l'échelle mondiale pour dissiper l'asymétrie d'information entre les consommateurs et les intermédiaires, d'une part, et les

propriétaires et les fournisseurs, d'autre part. Ils sont couramment utilisés comme outil de marketing et comme proxy pour évaluer la qualité.

- Il existe des différences significatives dans la classification des hôtels, et des points communs majeurs entre les groupes géographiques (européens et mondiaux) et les catégories d'étoiles (4 et 5 étoiles).
- Il existe différents types de systèmes de classification :
  - Système de classification traditionnelle, composé de critères d'objectifs obligatoires, parfois avec des critères volontaires supplémentaires (Allemagne, Inde) ;
  - Système de classification avec des inspecteurs certifiés ISO, consistant uniquement en critères obligatoires (France) ;
  - Système de classification composé de critères objectifs et d'assurance de qualité sur certains d'entre eux (Écosse, Islande et Australie) ;
  - Les systèmes de classification composés de critères obligatoires et d'évaluations par les clients (Abu Dhabi) ;
  - Les systèmes basés sur la confiance, composés de critères qui sont auto-évalués par l'hôtel (Slovaquie).

Source : OMT (2015[9]), *Hotel Classification Systems: Recurrence of Criteria in 4- and 5-star hotels*, p.14, https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416646.

Normes minimales dimensionnelles et fonctionnelles de classement. Bien que les normes minimales dimensionnelles et fonctionnelles de classement facilitent le classement et le rendent potentiellement plus objectif (dans la mesure où elles se fondent sur des critères quantifiables), le système actuel de classement en Tunisie se fonde largement sur des critères physiques et techniques (par exemple, les dimensions des chambres, des espaces d'accueil de réception ou des salles de restaurant, ou encore le nombre de membres du personnel et leurs compétences linguistiques).

Ce système peut ne pas garantir la qualité des services offerts par les hôtels et les établissements d'hébergement alternatif, et il peut favoriser un traitement discriminatoire entre des types d'hébergement qui répondent aux mêmes normes mais fournissent des niveaux très différents de service, en faussant les règles du jeu et en étouffant la concurrence par les mérites des acteurs du marché.

En premier lieu, le système crée un traitement discriminatoire à l'égard des établissements d'hébergement alternatif, qui doivent répondre à des normes dimensionnelles et fonctionnelles très élevées pour obtenir leur classement, mais qui ne l'obtiennent pas aussi facilement et avec autant d'avantages que les hôtels soumis à des systèmes de classement par étoiles. Il en découle que de nombreux fournisseurs d'hébergements alternatifs sont découragés de solliciter une demande de classement ou incités à opérer de manière officieuse, de telle sorte que, dans les deux cas, la concurrence s'en trouve faussée et atteinte.

En second lieu, et cette observation vaut plus généralement à la fois pour les hébergements hôteliers et alternatifs, les normes minimales dimensionnelles et fonctionnelles sont souvent inutiles pour atteindre l'objectif politique souhaité, et ne satisfont pas à l'exigence de proportionnalité (par ex., les exigences élevées en matière de compétences linguistiques applicables à tous les types de personnel, y compris ceux qui n'ont pas de contact avec la clientèle). Il s'agit donc d'exigences très détaillées et très lourdes applicables à tous les fournisseurs d'hébergements touristiques qui, lorsqu'elles sont inutiles, peuvent potentiellement restreindre l'offre ou augmenter le coût d'entrée et sont un frein à l'innovation. Bien que certaines de ces dispositions puissent viser à garantir le respect de normes de sécurité et d'hygiène, elles limitent également le nombre de fournisseurs, conduisent à une concentration et peut-être à une hausse des prix, et limitent la concurrence en réduisant l'éventail des hébergements alternatifs dont les consommateurs pourraient profiter.

Ces normes imposent également des barrières substantielles entravant la croissance et l'expansion de nouveaux entrants, et rendent plus difficile de passer à des formes alternatives d'hébergement touristique, une fois que d'autres établissements ont établi leur présence sur le marché.

La suppression des limitations inutiles et des critères formulés de manière à garantir qu'ils reflètent la qualité réelle des services fournis, peut résulter en une concurrence accrue, des investissements plus importants, des prix plus bas et un choix plus large pour les consommateurs. Cela peut également stimuler l'innovation et permettre une différenciation pour répondre aux préférences des consommateurs.

Autres limitations en termes de capacité minimale ou maximale. Les limitations en termes de capacité minimale ou maximale sont également un frein pour les différents types de prestataires d'hébergement touristique, qui ne peuvent pas facilement innover ou diversifier leur offre mais doivent s'en tenir au même service que celui pour lequel ils répondent aux conditions exigées, sous peine de devoir faire des investissements significatifs et de se heurter à des barrières importantes s'ils projettent de changer de catégorie.

En outre, la législation a créé une brèche dans le système de classification ; en effet, on ne voit pas clairement dans quelle catégorie tomberait un service d'hébergement offrant plus de 5 chambres mais moins de 10 chambres dans une zone urbaine, qui ne répondrait pas aux exigences fonctionnelles requises pour se qualifier comme un hôtel de charme ou un gîte rural.

Cette brèche est particulièrement grave, sachant l'absence de réglementation des hébergements offerts via des plateformes de location en ligne comme Airbnb, TravelTodo et TunRooms, ce qui peut ouvrir la porte à des transactions relevant de l'économie informelle.

Selon les parties prenantes consultées par l'OCDE, le ministère du Tourisme élabore actuellement un nouvel ensemble de normes reposant sur des critères qualitatifs plutôt que quantitatifs. Toutefois, il n'a pas été possible de vérifier à quelle date le nouveau cahier des charges sera publié et quel sera son contenu avant la rédaction du présent rapport.

Recommandations

- **Classement et critères opérationnels.** L'OCDE ainsi recommande de modifier les conditions de classement et des normes dimensionnelles, d'aménagement et fonctionnelles des hôtels et des établissements d'hébergement alternatif en :
- Revoyant la composition des commissions de classement et de révision de classement afin que leurs membres se limitent aux représentants de l'administration, de manière à éviter toute influence partisane des parties prenantes ou, au pis-aller, faire en sorte que leurs membres soient plus représentatifs des différentes parties prenantes. Dans ce cas, les autorités devraient envisager d'établir un ensemble complet, clair et accessible de règles de conflit de lois à suivre par les associations professionnelles. La mise en place d'un code de conduite éthique devrait être obligatoire pour chaque association professionnelle impliquée dans les décisions publiques. Le code de conduite devrait couvrir *a minima* les règles concernant l'identification de ce qui constitue un conflit d'intérêts (c'est-à-dire un expert faisant partie d'une commission ou d'un comité technique contrôlant ou analysant la délivrance d'un permis pour un concurrent), la procédure de divulgation et l'obligation de s'abstenir de participer activement au processus décisionnel de l'autorité en cas de conflit.
- Modifiant le niveau de détail des normes minimales à respecter, en veillant à les réduire au strict minimum nécessaire à la réalisation de l'objectif de politique publique poursuivi, par exemple :
    - En limitant les compétences exigées du personnel hôtelier en matière de langues étrangères au seul personnel se trouvant en contact direct avec la clientèle ;

- En réduisant les exigences en matière d'équipement des chambres des gîtes ruraux au strict minimum, et en éliminant d'autres équipements exigés (comme le porte-valise, porte-savon, penderie avec casiers personnels, ou lampe de chevet) ;
- Éliminant les exigences et les limites qui ne sont pas proportionnées aux objectifs de politique publique poursuivis, notamment :
  - La taille minimale imposée pour un campement et un gîte rural
  - Le nombre maximum de chambres et de clients pour les chambres d'hôtes, les gîtes ruraux et les hôtels de charme
  - L'obligation faite à l'hôte d'une chambre d'hôtes de parler une seconde langue
  - L'obligation faite à l'hôte d'une chambre d'hôtes de cohabiter avec les clients.

3.2.4. Critères de qualification et de nationalité

Description des obstacles et objectif de politique publique

Qualifications des dirigeants. Conformément à l'Arrêté du ministre du Tourisme du 9 novembre 2006, relatif aux prestations administratives rendues par les services relevant du ministère du Tourisme, des entreprises et établissements publics sous tutelle et aux conditions de leur octroi, la responsabilité de l'exploitation des établissements touristiques fournissant des prestations d'hébergement doit être confiée à un directeur remplissant les conditions d'éligibilité et les conditions du cahier des charges, fixées par décret, et qui a reçu une autorisation préalable des services compétents du ministère du Tourisme. Les conditions d'emploi sont approuvées par le ministère du Tourisme.

Conformément au Décret n° 2006-2215, fixant les conditions de qualification pour l'exercice de l'activité de directeur d'établissement touristique fournissant des prestations d'hébergement, la personne souhaitant exercer l'activité de directeur d'un établissement touristique fournissant des prestations d'hébergement doit remplir l'une des conditions de qualification suivantes :

1. Être titulaire d'un diplôme sanctionnant des études supérieures d'une durée d'au moins quatre ans ou d'un diplôme admis en équivalence, et ce dans l'une des spécialités d'hôtellerie et de tourisme ou dans l'une des spécialités d'économie et de gestion, et avoir exercé au moins trois ans au sein d'un établissement touristique fournissant des services d'hébergement, dont une année ininterrompue dans un poste de directeur ; où
2. Être titulaire d'un diplôme sanctionnant des études supérieures d'une durée d'au moins 3 ans, ou d'un diplôme admis en équivalence, et ce dans l'une des spécialités d'hôtellerie et de tourisme ou dans l'une des spécialités d'économie et de gestion, ou titulaire d'un diplôme de technicien supérieur dans l'une des spécialités d'hôtellerie et de tourisme délivré par un établissement d'enseignement supérieur, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, ou d'un diplôme sanctionnant une formation professionnelle dans l'une des spécialités d'hôtellerie et de tourisme homologué au même niveau, et ayant exercé au moins cinq ans au sein d'un établissement touristique fournissant des prestations d'hébergement, dont deux années ininterrompues dans un poste de direction.

Ces exigences visent généralement à assurer la qualité et la sécurité du service d'hébergement proposé en le plaçant sous la supervision de professionnels compétents et expérimentés.

Conditions de nationalité. Aux termes de l'article 5 de la Loi n° 2016-71 du 30 septembre 2016, portant loi de l'investissement, l'investisseur est libre d'acquérir, louer ou exploiter les biens immeubles non agricoles afin de réaliser ou poursuivre des opérations d'investissement direct sous réserve de respecter les dispositions du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et des Plans d'aménagement du territoire. Cette disposition exclut l'acquisition de terres agricoles, ce qui peut être une source

d'incertitude en ce qui concerne la possibilité pour des étrangers d'acquérir et d'exploiter des gîtes ruraux, qui sont par définition situés dans des zones rurales.

En outre, si un établissement touristique doit être constitué sous la forme d'une société ou s'il choisit cette forme, l'article 6 de la même loi dispose que la société peut recruter des cadres de nationalité étrangère dans la limite de 30 % du nombre total de ses cadres jusqu'à la fin de la 3ème année à compter de la date de constitution juridique de l'entreprise ou de la date d'entrée en activité effective au choix de l'entreprise. Ce taux doit être ramené à 10 % à partir de la 4ème année à compter de ladite date. Dans tous les cas, l'entreprise peut recruter quatre cadres de nationalité étrangère. Il est possible de dépasser cette limite de recrutement de cadres étrangers, sous réserve d'obtenir l'autorisation du ministre chargé de l'emploi.

L'OCDE comprend que le principal objectif politique de l'exigence de nationalité pour posséder des terres agricoles est de protéger le secteur agricole de l'économie tunisienne, en réservant la propriété des terres agricoles aux résidents. Le principal objectif politique de la limite de nationalité des entreprises pour les cadres est la création d'emplois en favorisant l'emploi de personnes de nationalité tunisienne.

Atteinte à la concurrence

Qualifications des dirigeants. Bien que dans de nombreux pays, le poste de directeur d'hôtel soit accessible simplement après plusieurs années d'expérience dans l'industrie de l'hébergement touristique, sans devoir remplir des conditions de qualification professionnelle fixées par la loi, les directeurs d'hôtel sont généralement tenus d'avoir au moins un diplôme de bachelier et plus souvent un diplôme de master.[27] Les hôtels ont tout intérêt à nommer les meilleurs gestionnaires.

Toutefois, ces conditions ne s'appliquent généralement pas aux hébergements alternatifs, qui sont souvent des entreprises familiales. Les dispositions du Décret n° 2006-2215, concernant les hôtels et l'hébergement alternatif, peuvent donc fixer des exigences minimales excessives pour l'activité de directeur d'un établissement touristique fournissant des services d'hébergement, particulièrement en raison du fait qu'elles ne font aucune distinction entre les hébergements de type hôtel et les hébergements alternatifs. L'accord devant être obtenu par le directeur de l'ONTT constitue également, dans la pratique, une charge administrative significative pour les hébergements alternatifs de petite taille, tels les chambres d'hôtes, les pensions de famille et les gîtes ruraux. Il peut constituer une barrière significative à l'entrée pour les établissements d'hébergement alternatif, limiter le nombre de fournisseurs potentiels et encourager l'économie informelle. Ces critères peuvent également conduire à des augmentations de coûts significatives, et potentiellement accroître l'incertitude des investisseurs et de leurs entreprises et, dès lors, constituent une barrière significative à l'entrée. Ils peuvent également créer un traitement discriminatoire de certains fournisseurs par rapport à d'autres qui n'ont pas à respecter ces critères minimums, comme par exemple, les sites de camping.

Encadré 3-5. Qualifications des dirigeants d'hôtels et chambres d'hôtes

Hôtel

Bien qu'il n'y ait aucune exigence légale dans de nombreux pays, comme la France et l'Italie, en matière de qualification, les directeurs d'hôtels ont généralement un diplôme de 3 ou 5 ans d'études. De même, au Royaume-Uni, cet emploi est ouvert à toute personne, y compris les candidats sans diplôme national, notamment s'ils possèdent une expérience pertinente. Certaines chaînes et hôtels de luxe tendent cependant à favoriser les candidats ayant des diplômes spécifiques en affaires, gestion, langues, gestion de l'hôtellerie, voyages, tourisme ou études dans le domaine des loisirs.

Par exemple, l'un des critères indiqués par l'Association Automobiles (AA) du Royaume-Uni pour les hôtels 5 étoiles comprend « le service et l'efficacité d'un standard exceptionnel sans nuire à d'autres zones de service délivrés à tout moment par une équipe de personnel structurée avec une hiérarchie de gestion et de supervision ».

La maîtrise de plusieurs langues n'est pas obligatoire, et les normes de qualité AA pour les hôtels ne nécessitent que « d'envisager la possibilité de disposer d'un personnel multilingue, lorsqu'il y a un besoin du marché » pour les hôtels 5 étoiles.

Chambres d'hôtes

Bien qu'il n'y ait généralement aucune exigence de qualification pour les propriétaires de chambres d'hôtes dans de nombreux pays, il est parfois nécessaire que les propriétaires remplissent des exigences morales spécifiques. En Italie, il est souvent nécessaire que le propriétaire par exemple :

1. N'ait pas été condamné à une peine d'emprisonnement de plus de 3 ans pour une infraction qui re relève pas d'une négligence et n'ait pas été réhabilité ; et
2. N'ait pas été reconnu coupable d'une infraction pénale contre l'État ou l'ordre public, ni contre des personnes lorsqu'elles sont commises avec violence, ou pour vol, vol aggravé, extorsion, enlèvement à des fins de vol ou d'extorsion, ou pour violence ou résistance à l'autorité.

Source : Décret royal n°773 du 18 juin 1931 ; Prospects, *Job Profile, Hotel Manager*, https://www.prospects.ac.uk/job-profiles/hotel-manager ; Association Automobiles (AA) du Royaume-Uni; https://www.theaa.com/hotel-services/ratings-and-awards.

Conditions de nationalité des propriétaires de gîtes ruraux. La condition de nationalité fixée pour être propriétaire de terres agricoles peut créer une discrimination entre les Tunisiens et les citoyens d'une autre nationalité et une restriction de l'offre, spécialement en ce qui concerne les gîtes ruraux. Le traitement différentiel entre Tunisiens et citoyens d'une autre nationalité vise à favoriser l'emploi national et à protéger les terres arables et plus généralement le secteur agricole. Bien qu'il puisse être efficace, il peut réduire l'offre dans le secteur du tourisme, ainsi que le transfert d'expérience et la transmission de savoir-faire de la part de professionnels étrangers de talent. Cette limitation dans l'industrie de l'hébergement touristique ne semble pas justifiée par l'objectif poursuivi par la loi.

La condition de nationalité imposée aux cadres des entreprises concernées peut être efficace pour stimuler l'emploi national, mais elle peut également limiter la capacité de l'entreprise à attirer des talents étrangers et à profiter de leur expérience, ainsi que le transfert de savoir-faire dans le secteur du tourisme. Cette limitation et la charge administrative supplémentaire qui en découle ne semblent pas justifier par l'objectif poursuivi par la loi.

Recommandations

Qualifications et nationalité. Bien que les conditions de qualification puissent être maintenues pour des hébergements de type hôtel, l'OCDE recommande de supprimer les critères des exigences spécifiques pour les dirigeants des établissements suivants, fournissant des hébergements alternatifs de petite taille :

- Chambres d'hôtes
- Pensions de famille
- Gîtes ruraux

L'OCDE recommande de supprimer ou de réduire la condition de nationalité en ce qui concerne les dirigeants de l'industrie du tourisme et propriétaires de gîtes ruraux. Cette recommandation semble également cohérente avec la récente mise à jour de la Loi sur l'investissement n° 2016-71, qui consacre le principe de la liberté d'investissement et de la participation citoyens d'une autre nationalité dans des entreprises tunisiennes. La Tunisie a également adhéré à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales et, conformément à l'instrument relatif au traitement national, la Tunisie est encouragée à veiller à ce que les investisseurs tunisiens et étrangers soient traités sur un pied d'égalité.

3.3. Services de bien-être

3.3.1. Contexte

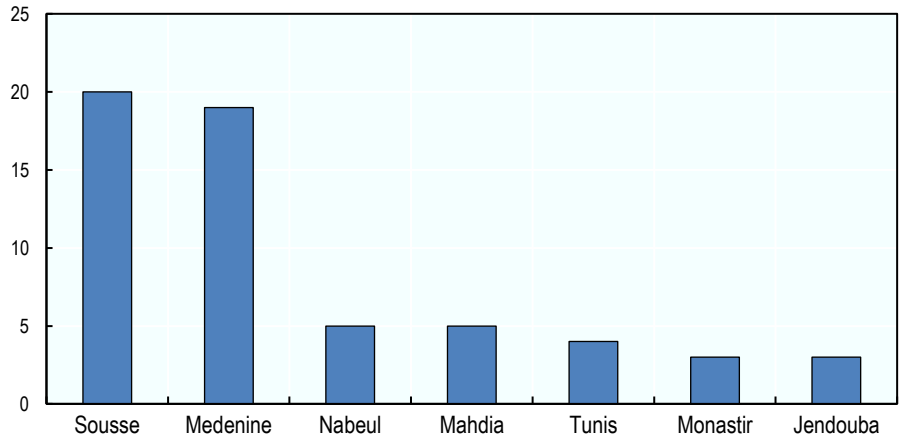
Le secteur du bien-être ou hydrothérapie (également appelé traitement des 3 eaux) comprend le thermalisme, la thalassothérapie et les soins avec de l'eau douce (SPA). En vertu du Décret nº 2006-3174, la thalassothérapie :

> *« Est une prestation à la fois thérapeutique, préventive et de promotion du bien-être et de la santé, utilisant simultanément, dans un site marin privilégié, sous surveillance médicale et avec le concours d'un staff qualifié, les éléments du milieu marin qui sont le climat marin, l'eau de mer, les algues, les boues marines, les sables et toutes autres substances extraites directement de celui-ci »*[28].

Les centres de thalassothérapie offrent différentes prestations telles que la thérapie par le soleil, le sable chaud, les traitements à base d'eau comme la balnéothérapie sous ses diverses formes (bains, en pluies, sous-marines), les applications d'algues marines et la fangothérapie.

En Tunisie, l'activité de thalassothérapie est principalement liée aux établissements hôteliers et touristiques fournissant des services d'hébergement. Selon l'ONTH, les soins ambulatoires ne représentent pas plus de 5 % des activités des centres de thalassothérapie. Le secteur a connu une forte croissance depuis les années 1990 jusqu'au début des années 2000 grâce à une augmentation considérable de la capacité d'accueil et d'hébergement. Actuellement, 59 centres de thalassothérapie principalement situés dans les gouvernorats de Sousse au Sahel et de Médenine au Sud, sont exploités, avec une capacité totale de 6 700 curistes/jour (voir Graphique 3.2.). Si le ministère du Tourisme est chargé d'octroyer les autorisations aux établissements touristiques qui proposent des services d'hébergement, de fixer leurs conditions d'exploitation et de les contrôler, l'activité de thalassothérapie est soumise à l'approbation du ministère de la Santé.

Graphique 3.2. Répartition des centres de thalassothérapie en Tunisie



Source : ONTH (2019[11]), *L'hydrothérapie en chiffre*, http://www.hydrotherapie.tn/portail-de-lhydrotherapie/base-documentaire/lhydrotherapie-en-chiffre/

En vertu du cahier des charges approuvé par l'arrêté du ministre du Tourisme du 24 août 1999, le thermalisme est défini comme :

> *« L'utilisation externe ou interne et simultanée dans un environnement privilégié, sous surveillance médicale et dans un but préventif et curatif, des eaux d'une source thermale d'eau minérale chaude ou froide ainsi que tout autre élément naturel (boue, argiles, algues marines, autres substances et plantes médicinales) maturé ou mélangé avec ces eaux »*[29].

En Tunisie, 5 stations thermales et 46 hammams thermaux (voir Encadré 3-6). Selon l'ONTH, deux stations thermales sont en construction et deux autres projets sont en cours d'évaluation.

Encadré 3-6. Le thermalisme en Tunisie

La Tunisie dispose actuellement de cinq stations thermales situées à : Korbous (Nabeul) - Djebel Oust (Zaghouan) - Djerba (Médenine) - Hammam Bourguiba (Jendouba) - Boulaâba (Kasserine). Leur capacité combinée, leur chiffre d'affaires, leur nombre d'emplois et leur fréquentation sont les suivants :

- Capacité d'accueil de l'ordre de 2 500 clients/jour,
- Chiffre d'affaires annuel généré de l'ordre de 5 millions de dinars,
- Pourvoyeurs d'environ 525 emplois directs,
- Nombre de curistes pour l'année 2017 : 51 324.

La Tunisie compte également 46 hammams thermaux répartis dans 17 gouvernorats :

- Capacité d'accueil de l'ordre de 5 000 clients/jour,
- Chiffre d'affaires annuel généré de l'ordre de 2,3 millions de dinars,
- Pourvoyeurs d'environ 300 emplois directs,
- Nombre de curistes pour l'année 2017 : près de 4,5 millions de visiteurs.

Source : ONTH (2019[11]), L'hydrothérapie en chiffre, http://www.hydrotherapie.tn/portail-de-lhydrotherapie/base-documentaire/lhydrotherapie-en-chiffre/

Selon la norme internationale ISO 17679 pour les services de spa de bien-être et l'ONTT, un centre de spa :

> *« Est un établissement ayant pour activité principale les soins par l'eau douce. Cette activité est complétée par des prestations de bien-être telles que la massothérapie, l'esthétique et la remise en forme ».*

La Tunisie compte environ 340 centres de spa, répartis entre les établissements hôteliers et les spas urbains[30]. Selon le projet de cahier des charges, il existe deux types de centres de soins avec de l'eau douce (spas) :

- **Centre de type A :** centres de soins médicalisés avec de l'eau douce dont l'activité concerne les soins médicaux avec de l'eau douce, sous la surveillance de personnel médical exerçant à temps plein.
- **Centre de type B :** centres de soins avec de l'eau douce pour les soins de bien-être et de remise en forme dont l'activité concerne les soins avec de l'eau douce par les massages, les soins de beauté et les soins de remise en forme.

3.3.2. Description des obstacles et objectif de politique publique

Centres de thalassothérapie

Conditions d'autorisation. Bien que le Décret nº 2006-3174 du 30 novembre 2006 ne mentionne pas la nécessité d'une autorisation pour la création d'un centre de thalassothérapie, l'article 2 du Décret-loi n°2011-52 stipule que l'activité est soumise à une autorisation de l'ONTH. Le Décret 2006-3174 et l'annexe comprise dans le Décret gouvernemental nº 2018-417 du 11 mai 2018[31] dressent la liste des exigences et obligations incombant aux investisseurs en vue de la création et de l'exploitation d'un centre de thalassothérapie. Tout investisseur qui a l'intention de lancer une activité et de créer un centre de thalassothérapie doit avoir l'accord de principe du ministère de la Santé en suivant une approche en deux étapes.

- Au cours de la première phase, les investisseurs fournissent un dossier[32] à l'ONTH qui sera soumis pour avis au comité de la thalassothérapie en vue d'obtenir l'accord de principe. Le comité technique des centres de thalassothérapie étudie le dossier et informe le demandeur des réserves, le cas échéant. Après la levée des réserves par le demandeur, le dossier est considéré comme complet et le comité dispose de 30 jours pour décider d'octroyer ou non un accord de principe au demandeur.
- Au cours de la deuxième phase, les investisseurs soumettent plusieurs documents et études techniques[33]. Le comité délivre l'accord final si toutes les réserves ont été levées et si les exigences légales et de sécurité sont remplies. La procédure s'étend sur un mois supplémentaire à compter de la date de dépôt du dossier complet.

Alors que le processus et les documents requis sont définis dans la législation, il n'existe pas de critères d'évaluation clairs pour l'examen des demandes. L'OCDE comprend que les décisions finales permettant la délivrance des autorisations peuvent dépendre en grande partie des plans et stratégies de développement actuels de l'ONTH.

À la suite des discussions avec les autorités, l'OCDE comprend que la liste des documents à fournir lors des deux phases vise à s'assurer que le centre de thalassothérapie préserve l'environnement de la pollution et la dégradation et qu'il propose des services de qualité. Par exemple, pour atteindre l'objectif environnemental, l'ONTH exige de l'investisseur qu'il fournisse une étude de l'impact sur l'environnement, un plan de situation du centre de thalassothérapie ainsi qu'un plan de situation de l'apport d'eau et des rejets d'eau de mer usée. En outre, pour obtenir l'approbation finale, le centre de thalassothérapie doit garantir la bonne qualité des soins tout en respectant les conditions d'hygiène et les normes de qualité,

employer du personnel qualifié et spécialisé et soumettre une convention avec un laboratoire d'analyse afin de contrôler l'eau utilisée dans les soins de thalassothérapie. Ces conditions visent à garantir la sécurité et à préserver la santé des clients des centres ainsi qu'à développer l'activité de thalassothérapie en Tunisie, qui attire de nombreux touristes et représente une source de devises étrangères dans le pays. Si les documents et études requis sont clairement mentionnés, l'OCDE comprend que le pouvoir d'appréciation conféré à l'ONTH pour prendre la décision finale vise à s'assurer que les centres sont agréés uniquement lorsqu'ils satisfont aux politiques et stratégies gouvernementales en vigueur.

Le processus d'autorisation exige des demandeurs qu'ils obtiennent plusieurs documents, agréments et autorisations de différents ministères et organisations, dont l'ONTH, le ministère du Tourisme (ONTT), l'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE), ainsi que les laboratoires reconnus et agréés par le ministère de la Santé.

L'OCDE comprend que plusieurs ministères et organisations doivent être associés au processus étant donné que plusieurs domaines d'action sont concernés, tels que la santé, le tourisme et l'environnement.

Conditions opérationnelles. Le Décret nº 2006-3174 du 30 novembre 2006 fixe les normes et les conditions de création et d'exploitation des centres de thalassothérapie, y compris les normes minimales en matière de dimensions, de personnel et d'exploitation :

- Exigences minimales en matière d'équipements et de dimensions pour les bains, les douches et les postes de soins[34]. Par exemple, les bains doivent être donnés en cabines ou box individuels d'au moins 4 m^2 de surface et de 3 m de hauteur sous plafond. Une hauteur de 2.60 m peut être tolérée s'il existe une ventilation mécanique satisfaisante. Les grandes douches à la lance simple ou à température alternée doivent avoir des cabines de 10 m^2 de superficie au moins. Les postes individuels de petits soins (pulvérisations, aérosols etc.) donnés en salle collective exigent environ 2 m^2 au sol par poste.
- Normes minimales en matière de personnel. Le centre de thalassothérapie doit comporter le personnel suivant : un kinésithérapeute pour 15 massages au maximum par jour avec un minimum de deux kinésithérapeutes par centre, un infirmier, des techniciens supérieurs en hydrothérapie et en thalassothérapie en nombre suffisant par rapport au nombre de cabines de soins humides avec un minimum de quatre par centre, un maître-nageur sauveteur et un hygiéniste. En outre, tout le personnel exerçant au centre de thalassothérapie doit être employé à plein temps[35].

S'agissant des normes techniques et dimensionnelles minimales, les autorités tunisiennes ont confirmé que ces exigences sont conformes aux normes internationales ISO et qu'elles visent à garantir la qualité des soins proposés aux clients, la circulation au sein du centre et le respect des normes de santé et de sécurité. Les exigences minimales en matière de personnel sont également conformes aux normes internationales ISO et ont été mises en place pour garantir la qualité des soins proposés, qui sont essentiellement des soins thérapeutiques, à visée curative ou préventive, ou de promotion de la santé et du bien-être. C'est également la raison pour laquelle les centres emploient du personnel qualifié à plein temps, ce qui est jugé préférable pour préserver la santé et l'hygiène des clients. Selon les autorités, les exigences minimales visent à favoriser le développement du secteur de la thalassothérapie en Tunisie.

Centres thermaux

Conditions d'autorisation. Bien que l'Arrêté du ministre du Tourisme du 24 août 1999 ne mentionne pas la nécessité d'une autorisation pour la création d'un centre thermal, l'article 2 du Décret-loi n°2011-52 stipule que l'activité est soumise à une autorisation de l'ONTH. Le cahier des charges approuvé par l'Arrêté du ministre du Tourisme du 24 août 1999 énumère les conditions d'obtention de l'accord pour la construction d'un centre thermal. Les investisseurs potentiels doivent suivre une procédure en quatre étapes, comprenant plusieurs agréments et documents de différents ministères et agences, à savoir l'ONTH, le ministère du Tourisme (ONTT) et le ministère de l'Agriculture. Le processus est long et

contraignant, et nécessite de nombreuses autorisations préalables et études. La procédure à suivre est la suivante :

- **L'accord de principe**, à l'étape duquel l'investisseur doit fournir :
  - Le nom de la source ou du forage qui alimentera le centre ainsi que la détermination des besoins en eau thermo-minérale.
  - Une demande de concession en vue d'exploiter les eaux de ladite source ou l'autorisation du ministère de l'Agriculture. La demande doit être accompagnée d'une étude hydrogéologique de la zone et d'une étude d'impact sur l'environnement.
  - Une étude préliminaire pour la faisabilité du projet (études de marché, moyens de financement)
- **L'autorisation préalable**, à l'étape de laquelle l'investisseur doit envoyer :
  - Le décret de concession ou un accord du ministère de l'Agriculture pour l'exploitation des eaux du point d'eau demandé.
- **L'avant-projet :**
  - Le plan d'aménagement de tous les bureaux et locaux (espaces de soins, local technique, accueil, salles d'attente et de relaxation, bassins, bassins collectifs ou piscine, etc.)
  - Un plan détaillé de tous les niveaux et façades
- **L'accord sur le projet d'exécution :**
  - La liste des équipements médicaux.

L'accord de principe ne sera délivré qu'après examen du dossier par les services de l'ONTH, qui le soumet à la commission du thermalisme et de soins à l'eau douce pour avis. En vertu de l'article 11 du cahier des charges qui fixe les normes et les conditions d'exploitation d'un établissement thermal, la capacité de l'établissement doit être proportionnelle à l'effectif de la clientèle envisagée, à sa composition ainsi qu'à la variété et à la nature des prestations de soins qui seront proposées.

À la suite des discussions avec les autorités, l'OCDE comprend que le long processus pour l'obtention de l'accord de principe est considéré comme justifié par la nature de l'activité qui nécessite une attention spéciale compte tenu de son incidence sur la santé des clients potentiels et de la disponibilité des ressources en eau thermale et minérale. L'obligation pour les investisseurs de présenter plusieurs études vise à s'assurer de leur crédibilité et transparence ainsi que du respect des normes de conformité les plus élevées, comme le fait de garantir un espace bien ventilé permettant une bonne circulation de l'air et le fait de s'assurer que l'espace et la capacité du centre sont adaptés à la nature et à la diversité des prestations de soins proposées. Les autorités ont insisté sur l'importance d'assurer la sécurité hygiénique, la satisfaction et la santé des clients et de leur fournir des soins et des services de qualité dans le but de développer et de promouvoir l'hydrothérapie en Tunisie.

L'OCDE comprend que la réglementation de l'activité thermale nécessite l'intervention de nombreuses agences, compte tenu de son incidence sur plusieurs domaines d'action tels que la santé, le tourisme et l'environnement. À titre d'exemple, le ministère du Tourisme considère que le thermalisme, sous la forme du tourisme curatif et de la santé, est un élément important pour diversifier l'offre touristique dans le pays. L'ONTH veille au respect des normes hygiéniques et sanitaires des locaux et des sources d'eau afin de préserver la santé des clients et de limiter la contagion et les maladies. Le ministère de l'Agriculture, par exemple, est associé à la demande de concession ou d'accord pour l'exploitation de la source d'eau afin de préserver l'environnement et les ressources en eau.

Centres de spa

Conditions d'autorisation. L'article 2 du Décret-loi n° 2011-52 stipule que l'activité de soins avec l'eau douce est soumise à autorisation de l'ONTH. L'OCDE comprend qu'un cahier des charges fixant les conditions générales de création et d'exploitation de centres de spa est en cours d'élaboration et qu'un

premier projet est déjà disponible au public. Si le projet de cahier des charges énonce les documents et les études techniques requis en vue d'obtenir l'autorisation d'ouvrir un centre de spa, il ne contient pas de critères d'évaluation clairs pour l'examen des demandes et ne fixe pas de délais pour la délivrance des autorisations par les autorités, par exemple en ce qui concerne l'émission d'un avis technique sur le projet[36].

3.3.3. Atteinte à la concurrence

Centres de thalassothérapie

Le fait d'imposer de nombreuses étapes pour pouvoir établir un centre de thalassothérapie a pour effet cumulatif de restreindre l'entrée et de limiter le nombre de possibilités offertes aux clients nationaux et étrangers en Tunisie. L'absence de critères d'évaluation clairs accroît considérablement le pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes et engendre des conditions de concurrence inégales. Cela peut se traduire par l'application de critères arbitraires lors de la prise de décisions, ce qui signifie que les candidats retenus ne seront peut-être pas les plus compétents, mais ceux qui auront réussi à se frayer un chemin dans ce processus complexe. Les risques de comportement de recherche de rente sont également prononcés. Eu égard à la durée et au coût de la procédure d'autorisation, l'incertitude quant à la question de savoir si un projet sera ou non approuvé compte tenu de l'absence de critères clairs et du pouvoir discrétionnaire conféré aux autorités peut décourager de nouveaux acteurs d'entrer sur le marché, entraînant de ce fait une réduction de la pression concurrentielle, une limitation des choix des consommateurs, une augmentation des prix et une baisse de la qualité des produits et du bien-être des consommateurs.

L'intervention de plusieurs ministères et autorités et l'absence de coordination peuvent engendrer des contraintes administratives et, de ce fait, créer des obstacles à l'entrée, réduisant ainsi le nombre d'acteurs sur le marché et la pression concurrentielle sur les acteurs existants. Les parties prenantes ont fait remarquer que cette situation est exacerbée par les procédures douanières complexes et les droits de douane élevés étant donné que la plupart des équipements sont importés.

Si certaines normes semblent raisonnables pour des raisons d'hygiène et de sécurité, d'autres, par exemple en matière de qualité, peuvent être fixées au-delà du niveau que choisiraient des clients bien informés. Les normes sont par exemple plus détaillées que celles énoncées dans les normes internationales (ISO 17680:2015)[37]. Cela peut augmenter le coût d'entrée pour un prestataire, décourager les nouveaux arrivants potentiels et réduire ainsi le nombre de participants sur le marché au fil du temps. Les opérateurs actuellement en place peuvent également être dissuadés de se développer. Ces normes peuvent aussi avantager indûment certains fournisseurs (opérateurs déjà en place ou grands opérateurs) par rapport à d'autres (par exemple opérateurs disposant de moins de ressources) et réduire l'innovation. Le bien-être des consommateurs peut pâtir de ces normes, qui sont supérieures au niveau que des clients bien informés choisiraient, étant donné que ces derniers ne sont pas en mesure d'accéder aux services moins coûteux, innovants et différenciés qu'ils seraient susceptibles de privilégier.

Centres thermaux

Le fait d'imposer de nombreuses étapes dans le processus d'autorisation et de licence pour pouvoir ouvrir un centre thermal (surtout celles exigées au même stade du processus) représente une charge administrative considérable et a pour effet cumulatif de restreindre l'entrée et de limiter considérablement le nombre de possibilités offertes aux consommateurs nationaux et étrangers en Tunisie.

L'intervention de plusieurs ministères et autorités, associée à une coordination insuffisante selon les parties prenantes, peut engendrer des contraintes administratives et retarder l'entrée sur le marché. Cela crée des obstacles à l'entrée, réduisant ainsi le nombre d'acteurs sur le marché et la pression concurrentielle sur les acteurs existants.

Les conditions relatives à la capacité des centres thermaux sont plutôt vagues et ambiguës, ce qui pourrait conférer aux autorités compétentes un pouvoir discrétionnaire plus important, créer de l'incertitude pour les nouveaux arrivants potentiels sur le marché et accroître le risque de favoritisme. En outre, cela pourrait décourager les investissements et réduire le nombre d'opérateurs sur le marché, et avoir une incidence négative sur le choix et la qualité des soins thermaux pour les consommateurs.

Encadré 3.7. Centres thermaux en France

Selon le Code français de la santé publique, les établissements thermaux ne peuvent exploiter l'eau minérale naturelle à des fins thérapeutiques qu'après autorisation de la préfecture territoriale compétente. Les autorisations reposent sur un processus d'examen par l'Agence régionale de santé (ARS), incluant l'expertise d'un hydrogéologue ; et l'avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST). En outre, l'avis de l'Académie nationale de médecine peut être sollicité par le ministère chargé de la santé, pour toute nouvelle demande d'exploitation d'un établissement thermal à des fins thérapeutiques ou toute nouvelle demande d'orientation thérapeutique.[1]

Le Code de la santé publique ne précise pas, dans ses articles, d'exigences minimales concernant le nombre de personnel, les équipements requis, ni les dimensions des bains et douches. Cependant, il ne fait référence qu'à la notion de proportionnalité, par conséquent, le personnel, l'équipement et l'ensemble des services doivent être fondés sur le nombre maximum de personnes pouvant y être soignées le même jour, en fonction de la taille de l'établissement, et de son approvisionnement en eau minérale. Il précise uniquement les équipements devant être disponibles dans chaque établissement thermal nécessaires à chaque type de prestation, tels qu'une salle de rééducation munie du matériel permettant la mobilisation individuelle des patients, les équipements nécessaires pour les postes de soins du service de kinési-balnéothérapie permettant la mobilisation sous-marine et une salle d'examen avec au moins une table pouvant potentiellement servir de salle de soins d'urgence. En termes de personnel technique autorisé à effectuer des pratiques de rééducation, le Code précise que chaque établissement doit comprendre un ou plusieurs masseurs-kinésithérapeutes selon l'importance de la prestation, cependant le nombre du personnel opérationnel doit être suffisant et disposer des compétences nécessaires.

Note : 1. Voir https://solidarites-sante.gouv.fr/sante-et-environnement/eaux/article/eaux-thermales
Source: Articles L. 1322-1 à L. 1322-13 ; R. 1322-1 à R. 1322-44-8 ; R. 1322-45 à R. 1322-67 du Code de la santé publique.

Centres de spa

L'absence de réglementation officielle du secteur de soins d'eau douce pourrait entraîner une insécurité juridique pour les investisseurs, et avoir par conséquence une incidence négative sur le niveau d'investissement et de développement de l'industrie du spa en Tunisie. L'existence de plusieurs centres SPA pose la question de savoir s'ils sont soumis à des inspections régulières et si c'est le cas sur quelle base. Les autorités soutiennent que la norme internationale ISO 17679:2016 reste la référence jusqu'à ce qu'un cahier des charges officiel soit adopté. Cependant, les parties prenantes ont confirmé que l'actuel projet de cahier des charges est leur référence ce qui augmente l'insécurité juridique et les soumet au pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes. Les parties prenantes ont également fait remarquer que cette situation est exacerbée par les procédures douanières complexes et les droits de douane élevés étant donné que la plupart des équipements sont importés.

3.3.4. Recommandations

Le secteur du thermalisme est soumis à différentes dispositions réglementaires fragmentées et, à certains égards, incohérentes. L'OCDE recommande des changements réglementaires afin de minimiser les atteintes à la concurrence et à la productivité et afin de mieux contribuer à la réalisation des objectifs politiques souhaités. L'OCDE recommande en particulier à la Tunisie de :

- Simplifier et harmoniser le cadre réglementaire régissant les activités d'hydrothérapie (thalasso, thermalisme et spa) et résoudre les dispositions juridiques contradictoires ;
- Simplifier la procédure d'autorisation pour les centres d'hydrothérapie conformément aux bonnes pratiques internationales en matière d'autorisation et d'agrément (voir section 9.2). Envisager de réviser le cadre d'inspection et d'application de la réglementation en place. La boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation fournit des conseils utiles à cet égard (OCDE, 2018[7]) ;
- Réduire le pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes pour l'autorisation de projets de centres d'hydrothérapies en publiant une grille d'évaluation transparente et définir clairement les conditions d'octroi de l'autorisation finale afin de réduire l'incertitude. Veiller à ce que les décisions de rejet fassent l'objet d'une procédure de recours ;
- Publier des délais clairs et contraignants auxquels les autorités compétentes doivent se soumettre pour évaluer une demande d'autorisation et émettre un avis ;
- Simplifier le cahier des charges en supprimant les exigences détaillées et ne faisant référence qu'aux normes internationales ISO. Supprimer l'obligation d'engager du personnel à plein temps. Les précisions concernant les dimensions spécifiques et les suggestions d'effectifs pourraient être mentionnées dans un guide de l'investisseur si l'objectif est d'aider les investisseurs à se conformer aux normes.

Références

Cooper, C. et al. (2005), *Tourism principle and practice*, Prentice Hall. [1]

Hellal, M. (2020), « L'évolution du système touristique en Tunisie. Perspectives de gouvernance en contexte de crise », *Études caribéennes* 6, https://doi.org/10.4000/etudescaribeennes.19397. [3]

OCDE (2020), *OECD Competition Assessment Reviews: Iceland*, OECD Publishing, https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-competition-assessment-reviews-iceland.htm. [8]

OCDE (2019), *Examens de l'OCDE pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence: Tunisie*, OECD Publishing, https://www.oecd.org/daf/competition/ca-tunisia-review-2019-fr.pdf. [6]

OCDE (2018), *Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/705e3dc1-fr. [7]

OCDE (2018), « Des politiques efficaces pour des investissements de qualité dans le tourisme », *OECD Tourism Papers*, n° 2018/03, Editions OECD, Paris, https://doi.org/10.1787/a868e0e5-fr. [12]

OCDE (2016), *OECD Competition Assessment Reviews: Romania*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/9789264257450-en. [10]

OCDE (2014), *OECD Competition Assessment Reviews: Greece*, OECD Competition Assessment Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264206090-en. [5]

OECD (2014), *OECD Competition Assessment Reviews: Greece*, OECD Competition Assessment Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264206090-en. [4]

OMT (2015), *Hotel Classification Systems: Recurrence of Criteria in 4- and 5-star hotels,*, https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416646. [9]

ONTH (2019), *L'hydrothérapie en chiffre*, http://www.hydrotherapie.tn/portail-de-lhydrotherapie/base-documentaire/lhydrotherapie-en-chiffre/ (consulté le 26 janvier 2023). [11]

ONTT (2020), *Le Tourisme tunisien en chiffres*, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/Extrait%20tourisme%20en%20chiffres%202020.pdf. [2]

Notes

[1] Les entretiens avec les parties prenantes ont rapporté, par exemple, qu'au moment de la rédaction, parmi les plus de 800 chambres d'hôtes actuellement en exercice, seulement 78 ont obtenu les autorisations nécessaires.

[2] K. Jelassi, H. Sayadi, I. Hamrouni and I. Bliwa, « Grand Enquête – Tourisme de masse, Airbnb, maisons d'hôtes et autres : ces transations qui échappent à la Tunisie » LaPresse.tn, 27.12.2021, https://lapresse.tn/119077/grande-enquête-tourisme-de-masse-airbnb-maisons-dhotes-et-autres-ces-transactions-touristiques-qui-échappent-a-la-tunisie/.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] *L'Économiste Maghrébin*, « BCT : La Tunisie aura son nouveau code des changes avant fin juillet 2022 », 20 mai 2022, https://www.leconomistemaghrebin.com/2022/05/20/bct-la-tunisie-aura-son-nouveau-code-de-change-avant-fin-juillet-2022/ ; Kapitalis, « La Tunisie promulguera un nouveau code des changes en juillet 2022 », 21 mai 2022, https://kapitalis.com/tunisie/2022/05/21/la-tunisie-promulguera-un-nouveau-code-des-changes-en-juillet-2022/#:~:text=Le%20gouverneur%20de%20la%20Banque,de%20la%20r%C3%A9glementation%20des%20changes.; Tustex, « Marouane El Abassi sur le nouveau code des changes : les conditions actuelles ne sont pas propices à la convertibilité totale », 17 juin 2022, https://www.tustex.com/economie-actualites-economiques/marouane-el-abassi-sur-le-nouveau-code-des-changes-les-conditions-actuelles-ne-sont-pas-propices-a.

[6] La mission de l'AFT consiste à : i) Acquérir des terrains dans des zones touristiques ; ii) Exercer le droit de priorité à l'achat des terrains sis à l'intérieur des périmètres d'intervention ; iii) Réaliser les plans d'aménagement et de réhabilitation des terrains sis à l'intérieur des périmètres d'intervention, en vue de créer des parcelles viabilisées ; iv) Construire les infrastructures nécessaires ; v) Mettre ces parcelles en vente pour la réalisation de projets touristiques ; vi) Réaliser des lotissements et délivrer des titres de propriété aux promoteurs bénéficiaires.

[7] La méthode de calcul du prix des coûts fait partie de la politique d'encourager l'État à investir dans le tourisme et prend en compte l'importance des fonds engagés par le promoteur, les emplois générés par le projet ainsi que ses effets macro-économiques. Elle n'est pas analogue aux prix du marché ordinaires.

[8] Les zones touristiques terminées comprennent : Bizerte, Cap Gammarth, Chaffar, Chott Ennassim, Djerba, Djerba Houmet Essouk, Douz, Hammamet Yasmine, Kebelli, Kelibia La Blanche, Kerkenah Sidi Fradj, Mahdia, Monastir, Nabeul & Hammamet, Nefta, Skanes Monastir, Sousse, Tabarka, Tozeur, Tunis North: les Côtes de Carthage, Tunis Sud, Zarzis.

[9] Pour une discussion sur les investissements touristiques, voir aussi (2018[12]).

[10] Les principales zones touristiques municipales sont :

- Tunis, la Marsa, Hammamet, Nabeul, Sousse Hammam-Sousse, Kairouan, Djerba Houmt
- Souk, Djerba-Midoun, Zarzis, Monastir, Mahdia, Tabarka, Tozeur, Nafta, Kébili et Douz.
- Djerba-Ajim, Ain Drahem, Sidi Boussaïd et Kélibia.
- Kerkennah, Carthage, Sahline, Sidi Ameur.
- Akouda, Bouficha, Bizerte, El Jem, la Vielle Matmata
- La Goulette et Le Kram, Tataouine, Elktar
- El Kef, Sfax, Tamaghza, Sbeitla, Makthar
- Chenini Nahal et El Hamma, Bardo, Bengardene
- Zarzis Nord, Tataouine Sud et Ragueda

[11] Ibid.

[12] Accord préalable pour la réalisation d'un projet touristique (sicad.gov.tn), http://www.sicad.gov.tn/Fr/Accord--prealable-pour-la-realisation-dun-projet-touristique_57_3_D1494

[13] http://www.sicad.gov.tn/Fr/Prestations_57_3_D891.

[14] L. Foroudi, *Holding back the tide - sea's advance threatens Tunisia's beaches*, Reuters, 19 mars 2020, https://www.reuters.com/article/us-tunisia-tourism-climate-idUSKBN2160PA.

[15] Art. 7 Legge 17 maggio 1983, n. 217, Loi-cadre pour le tourisme et les interventions pour le renforcement et la qualification de l'offre touristique, https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario;jsessionid=n+UZ+uRFVh3ngHAINOUGsA__.ntc-as2-guri2a?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1983-05-25&atto.codiceRedazionale=083U0217&elenco30giorni=false.

[16] Voir, par exemple, les systèmes obligatoires mentionnés dans Organisation mondiale du tourisme (OMT) (2015), Hotel Classification Systems: Recurrence of Criteria in 4- and 5-star hotels, (p. 14), https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416646.

[17] Incluant des équipements obligatoires : un porte-valise, un porte-savon, une affichette de secours/plan d'évacuation, une penderie avec des casiers personnels, une lampe de chevet, un tapis de bain, etc.

[18] Voir, par exemple, Organisation mondiale du tourisme (OMT) (2015), *Hotel Classification Systems: Recurrence of Criteria in 4- and 5-star hotels*, https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416646.

[19] Article 2, Arrêté du ministre du Tourisme du 29 juillet 2013.

[20] Article 5, Arrêté du ministre du Tourisme du 1er octobre 2013 fixant les normes minimales de classement des établissements touristiques fournissant des prestations d'hébergement au sein du groupe « gîtes ruraux ».

[21] Article 3 et article 7, Décret n° 2018-191 (conditions et procédures d'octroi de l'autorisation d'aménagement et de création de projets de résidences rurales (gîtes ruraux) ou d'espaces touristiques liés et annexés à l'activité agricole.

[22] Article 6, Décret n° 2018-191 (conditions et procédures d'octroi de l'autorisation d'aménagement et de création de projets de résidences rurales (gîtes ruraux) ou d'espaces touristiques liés et annexés à l'activité agricole.

[23] Annexe à l'Arrêté des ministres de l'Économie nationale et du Tourisme et de l'Artisanat du 2 novembre 1994, fixant les normes minimales dimensionnelles et fonctionnelles des hôtels classés. Toutes les dispositions antérieures contraires ont été abrogées par le Décret n° 2007-457 du 6 mars 2007 (voir Article 20).

[24] Article 4, Arrêté du ministre du Tourisme du 29 juillet 2013.

[25] Article 1, Arrêté du ministre du Commerce du 25 septembre 1978.

[26] Voir, par exemple, Organisation mondiale du tourisme (OMT) (2015), Hotel Classification Systems: Recurrence of Criteria in 4 and 5 star hotels, https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416646, p. 13.

[27] See, for example, for France: https://www.lhotellerie-restauration.fr/emploi/fiche_metier/directeur-hotel.htm.

[28] Décret nº 2006-3174 du 30 novembre 2006, fixant les normes et les conditions de création et d'exploitation des centres de thalassothérapie.

[29] Cahier des charges fixant les normes et les conditions d'agrément, d'organisation et d'exploitation d'un établissement thermal approuvé par l'arrêté du ministre du Tourisme et de l'Artisanat du 24 août 1999, portant approbation du cahier des charges.

[30] ONTH, 2017

[31] Décret nº 2018-417 relatif à « la publication de la liste exclusive des activités économiques soumises à autorisation et de la liste des autorisations administratives requises pour la réalisation de projets, les dispositions y afférentes et leur simplification »

[32] La première phase consiste à obtenir l'accord de principe, pour lequel l'investisseur doit présenter les documents suivants : une demande au nom du directeur général de l'ONTH, une copie de l'approbation du ministère chargé du Tourisme, une copie de l'approbation de l'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE) sur le projet, une copie de l'étude de l'impact du projet sur l'environnement, un plan de situation du centre de thalassothérapie, un plan de situation de la voie de l'apport et de la décharge de l'eau de mer, et une copie des statuts de l'entreprise relative au centre de thalassothérapie.

[33] Les informations à fournir lors de la deuxième phase sont les suivantes : une demande au nom du directeur général de l'ONTH, une copie de l'accord de principe, le procès-verbal de la nomination du

directeur du centre, le contrat du médecin visé par le conseil de l'ordre, une liste exhaustive et actualisée du personnel et les contrats de travail du personnel accompagnés des diplômes scientifiques, une copie de la convention avec le laboratoire qui procédera à l'analyse et à l'inspection, la fixation des points d'échantillonnage avec un schéma des coordonnées géographiques ainsi que les attestations d'analyses effectuées au niveau des neuf points de captage de l'eau de mer par un laboratoire reconnu habilité par le ministère de la Santé de moins de six mois, une copie de l'attestation d'assurance, une copie du certificat de sécurité d'atelier valide, une copie du plan d'intervention rapide en cas de pollution et enfin une copie de la convention avec l'autorité compétente pour le nettoyage et le suivi des voies.

[34] Voir, Décret nº 2006-3174 et arrêté du ministre de la Santé publique portant approbation du cahier des charges relatif à l'extension et à la transformation des centres de thalassothérapie.

[35] Article 37 du Décret nº 2006-3174 du 30 novembre 2006, fixant les normes et les conditions de création et d'exploitation des centres de thalassothérapie.

[36] Le représentant légal de la société d'exploitation doit remplir les conditions suivantes : réaliser une étude architecturale du projet, réaliser une étude de faisabilité et une étude de rentabilité économique du projet, être propriétaire des locaux ou être titulaire d'un contrat de bail, disposer d'équipements médicaux et fournir les documents attestant de son statut juridique et commercial. Le représentant légal doit remettre à l'office trois exemplaires signés du cahier des charges relatif aux règles d'exploitation générales au moins 10 jours avant l'ouverture du centre.

[37] À titre d'exemple, le document ISO 17680:2015 ne fixe pas les dimensions pour les bains et les douches mais explique simplement que la superficie minimale des locaux doit garantir la bonne qualité des soins de thalassothérapie proposés ainsi que le confort des clients. La norme ISO ne fixe pas non plus le nombre d'effectifs, pas plus qu'elle n'exige que le personnel soit employé à plein temps.

4 Services de restauration

Ce chapitre analyse les activités de restauration : les restaurants touristiques et traditionnels, les établissements de restauration de rue et de divertissement. Les autorités locales jouent un rôle central dans la réglementation et l'application des exigences sanitaires. Cependant, de nombreux services tels que les restaurants touristiques et les établissements de divertissement sont soumis à des restrictions supplémentaires imposées par un processus de classification obligatoire de la part du gouvernement. Les exigences de classification comprennent l'équipement spécifique et les conditions de fonctionnement. La vente d'alcool au sein de ces établissements est soumise à une licence spécifique dont le processus de délivrance manque de transparence et de prévisibilité, augmentant les coûts pour les acteurs du marché et dissuadant l'entrée. D'autres défis sont posés par l'absence d'un cadre adéquat pour l'alimentation de rue encourageant l'informalité et affectant les choix des consommateurs et le bien-être général.

4.1. Introduction

Les services de restauration constituent une part essentielle du tourisme culinaire, défini comme l'exploration de la nourriture comme objectif du tourisme (Long, 2004[1]).[1] La *World Food Travel Association* (Association mondiale de voyage culinaire) estime que les dépenses en nourriture et en boissons représentent 15 à 35 % de toutes les dépenses touristiques et 25 % des avantages économiques supplémentaires pour une destination (WFTA, 2020[2]). Selon le CST tunisien, les dépenses de restauration représentaient 24 % de toutes les dépenses touristiques en 2019. Il existe quatre principaux types de prestataires de services de restauration dans le pays : les restaurants touristiques, les restaurants standard, la restauration rapide traditionnelle et la restauration de rue. L'ONTT réglemente les restaurants touristiques au niveau national puisqu'ils sont considérés comme des « investissements touristiques », tandis que les autres formes de restauration sont réglementées au niveau municipal. Tous les fournisseurs de nourriture sont soumis à des réglementations sanitaires au niveau municipal. Ce chapitre analyse les principales restrictions affectant les restaurants et propose des changements de politique et des réformes réglementaires pour atténuer les préjudices et améliorer la compétitivité et la concurrence dans le secteur. D'autres services tels que les établissements touristiques d'animation musicale (ex. bars et boîtes de nuit) sont analysés en détail dans un tableur publié sous forme de document séparé sur notre site Web dédié, https://oe.cd/ca-tunisie.

Encadré 4.1. Une approche par pays pour promouvoir le tourisme culinaire

En **Hongrie**, l'approche basée sur les destinations de la Stratégie nationale de développement du tourisme à l'horizon 2030 est adoptée dans un projet en cours intitulé « La carte des goûts de la Hongrie ». Grâce à l'utilisation de cartes alimentaires dynamiques, les touristes sont en mesure de filtrer et de rechercher des aliments et des produits locaux dans une région donnée. La carte permet de découvrir des goûts uniques et traditionnels dans les régions, stimulant ainsi le tourisme et soutenant les chaînes d'approvisionnement locales.

Le tourisme et les expériences culinaires font partie intégrante de la stratégie alimentaire **suédoise** depuis 2017. Le gouvernement a également identifié le tourisme culinaire comme une priorité d'action dans le cadre du programme de développement rural de l'UE, qui a consacré 40 millions SEK au développement du tourisme dans les zones rurales et 60 millions SEK pour développer le tourisme culinaire en milieu rural. La société de marketing partiellement détenue par l'État Visit Sweden AB travaille avec les régions suédoises pour développer l'offre culinaire au sein des destinations et développer le marketing.

En **Espagne**, le plan national de tourisme gastronomique et vinicole, qui s'inscrit dans le cadre du plan de modernisation et de compétitivité du secteur du tourisme, bénéficiera d'un investissement de 68,6 millions d'euros, qui comprend des plans de durabilité du tourisme dans les destinations gastronomiques et vinicoles (51,4 millions d'euros), le programme d'expériences touristiques en Espagne (10 millions d'euros) et le programme de promotion internationale (2,2 millions d'euros). Le plan vise à promouvoir les destinations gastronomiques et vinicoles en finançant des plans de durabilité des destinations, en générant des expériences de tourisme gastronomique durables et diversifiées, et en améliorant la formation et les compétences des travailleurs.

Source : OCDE (2020[3]) Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2020, https://doi.org/10.1787/fa567e9c-fr; OCDE (2022[4]), Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2022, https://doi.org/10.1787/d0aa9828-fr.

4.2. Restaurants touristiques

4.2.1. Contexte

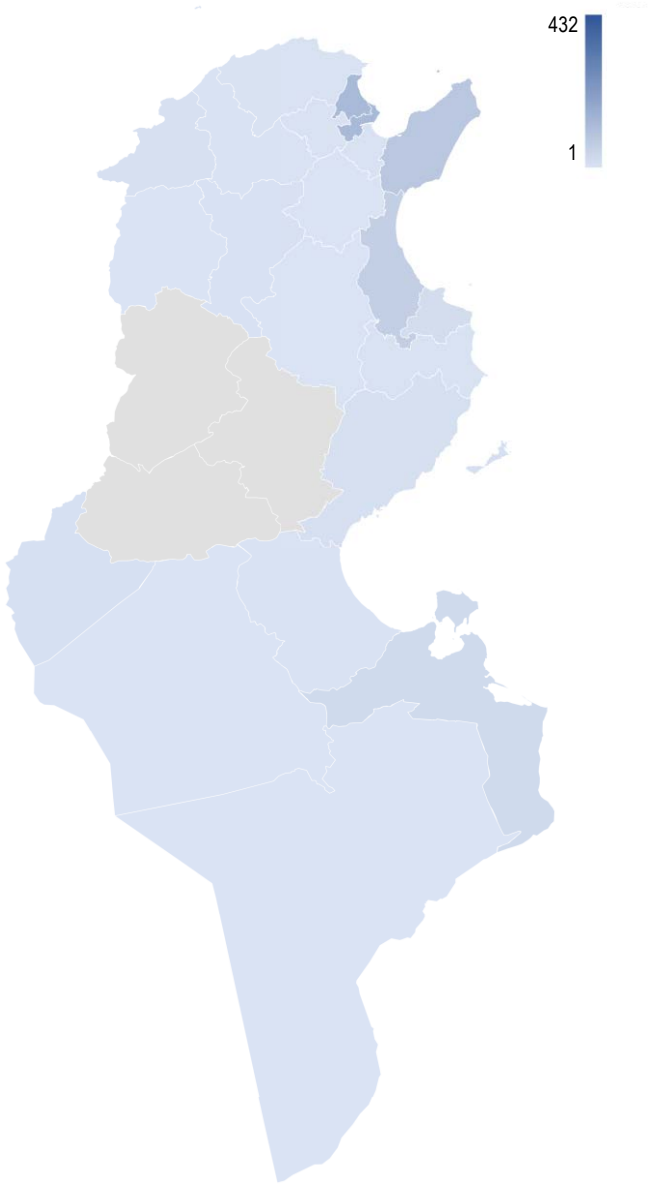
Les horaires d'ouverture des restaurants autorisés à vendre de l'alcool sont plus courts (12h-05h) que pour les restaurants touristiques (12h-minuit)[2]. La législation distingue quatre catégories de restaurants touristiques. Ces restaurants sont « classés selon leurs caractéristiques physiques, leurs installations et la qualité de leurs services » :

- Catégorie une fourchette ;
- Catégorie deux fourchettes ;
- Catégorie trois fourchettes ;
- Catégorie trois fourchettes de luxe[3].

En 2019, l'ONTT a recensé un total de 374 restaurants touristiques en Tunisie. La plupart des restaurants touristiques sont concentrés dans les principales zones touristiques (Graphique 4.1). Par exemple, un tiers des restaurants touristiques étaient situés à Tunis-Nord (125). D'autres zones avec un nombre relativement élevé de restaurants touristiques comprennent Nabeul-Hammamet (77), Sousse (57) et Djerba (28). En termes de classification, 147 restaurants appartenaient à la catégorie une fourchette, 185 restaurants à la catégorie deux fourchettes, 38 restaurants à la catégorie trois fourchettes et 4 restaurants touristiques à la catégorie trois fourchettes de luxe.[4]

Selon le rapport annuel 2020 de l'ONTT, 25 accords préalables et 12 accords définitifs ont été accordés pour des restaurants touristiques (ONTT, 2020[5]). Un accord préalable est une pré-autorisation. L'accord final est l'autorisation d'exploitation définitive. L'ONTT intervient également dans le classement des restaurants touristiques. En outre, les inspecteurs de l'ONTT aux niveaux central et régional procèdent à des inspections des restaurants touristiques, afin de s'assurer du respect de la législation. En 2020, l'ONTT a réalisé 626 inspections de restaurants (ONTT, 2020[5]).

Graphique 4.1.Répartition des restaurants touristiques par région



Source : OCDE basé sur l'ONTT (2020[6]), Tourisme tunisien en chiffres, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/Extrait%20tourisme%20en%20chiffres%202020.pdf.

4.2.2. Description des barrières et objectifs de politique publique

Procédure de classement. Selon le Décret n° 89-432 du 31 mars 1989, « sont considérés comme des établissements de tourisme les restaurants qui reçoivent une clientèle touristique et lui fournissent des prestations de nourritures et de boissons, accompagnées ou non par des programmes de loisirs »[5]. Les demandes de classement des restaurants touristiques doivent être rédigées sur le formulaire prévu à cet effet et adressées au Directeur général de l'Office national du tourisme tunisien (ONTT), avant le commencement de l'exploitation. L'OCDE comprend que le demandeur, en tant qu'établissement de tourisme, reçoit une autorisation provisoire, qui vaut *accord de principe* et lui permettra d'exploiter. Il

recevra l'*accord définitif* à l'issue de la première année d'exploitation (voir section 3.2.2). Le même processus s'applique aux établissements de divertissement tels que les bars et les boîtes de nuit.

Selon les autorités, le système de classement existe afin d'inciter les restaurants touristiques à fournir des prestations de qualité (et les inciter à atteindre une note de 2 fourchettes ou plus). S'ils sont en mesure d'obtenir une classification plus élevée, ils peuvent facturer des prix plus élevés.

Conditions de classement. Les restaurants peuvent demander leur classement une fois reçue l'autorisation provisoire. Les restaurants touristiques sont classés « selon leurs caractéristiques physiques, leurs équipements et la qualité de leurs prestations » d'une à trois fourchettes de luxe. L'Arrêté du ministre du Tourisme du 31 mars 1989 dispose que les restaurants touristiques doivent respecter une liste de conditions communes, notamment des « conditions d'hygiène et de sécurité ». Ils doivent en outre offrir des prestations conformes à leurs catégories et i) « prendre soin de la propreté des locaux, du mobilier, des diverses installations et de tout le matériel d'exploitation ; ii) de l'entretien et de la maintenance de tous les équipements ; iii) de la présentation adéquate de chaque plat ; iv) du respect des recettes de préparation et des normes quantitatives (portioning) selon les règles et les usages admis dans la profession ; v) de la bonne tenue du personnel ; et vi) du traitement aimable et courtois de la clientèle. » Ces conditions ne sont pas plus amplement expliquées.

Les restaurants touristiques doivent fournir leurs menus en arabe, en français et en allemand ou en anglais. L'arrêté du Ministre fixe des conditions très détaillées et cumulatives pour chaque catégorie de classement. Pour obtenir « une fourchette », par exemple, le restaurant touristique doit se conformer à une série de normes minimales dimensionnelles, fonctionnelles et de gestion. À titre d'exemple : la cuisine doit contenir certains équipements (matériels de cuisson et ustensiles de cuisine) ; et respecter certaines conditions de sécurité (carrelage antidérapant et ventilation et aération suffisantes). L'arrêté fixe des normes minimales de gestion pour la cuisine (afin d'assurer la sécurité alimentaire) et pour la brigade de cuisine (un chef de cuisine, deux cuisiniers, un commis de cuisine et un plongeur).

Selon les autorités, ces conditions permettent de maintenir un certain niveau de qualité, d'hygiène et de sécurité. Elles visent à protéger le consommateur et à promouvoir l'image de marque des restaurants tunisiens. Les normes prescriptives applicables à chaque catégorie aident également les investisseurs qui souhaitent ouvrir un restaurant touristique, puisqu'ils savent exactement comment le créer. Selon les autorités, les critères sont plus indicatifs que prescriptifs ; par exemple, il suffira que le restaurant satisfasse à 90 % des critères pour pouvoir commencer son activité.

Commission de classement. La décision de classement est prise par le Directeur général de l'ONTT à la lumière d'un rapport présenté par les services de l'ONTT et après avis de la « Commission de classement ». La Commission de classement des restaurants touristiques est présidée par le Directeur général de l'ONTT ou son représentant et comprend un représentant de l'ONTT, un représentant de la FTH, un représentant de la FTAV et un représentant des restaurateurs. La Fédération tunisienne des restaurants touristiques fait partie à titre informel de la Commission de classement, mais n'a pas le droit de vote. Cette commission est également chargée de classer les établissements touristiques de divertissement ou musicaux[6].

Un restaurant touristique qui souhaite être classé dans une catégorie différente doit en faire la demande selon la même procédure et en présentant une nouvelle demande.

En 2020, la Commission de classement s'est réunie à trois reprises et a étudié 14 demandes. Elle a confirmé le classement de 3 restaurants, réaffirmé le classement de 6 restaurants, attribué un classement provisoire à 1 restaurant, prolongé la durée du classement provisoire de 3 restaurants et refusé de rétablir le classement d'un restaurant (ONTT, 2020[5]).

Selon les autorités, la « commission de classement » des restaurants touristiques comprend un représentant de trois associations (la FTRT, la FTH et la FTAV) car, à leur avis, ces associations ont une bonne connaissance des restaurants qui existent en Tunisie et du secteur en général, et sont donc bien

placées pour voter sur le classement de nouveaux restaurants. La Fédération tunisienne des restaurants touristiques participe à la commission de classement pour défendre les intérêts de ses membres. Au sein de la commission, les associations participent à l'étude des dossiers des établissements demandeurs de classement touristique et leur conformité aux règles et conditions requises à cet effet. Les autorités précisent que le décret n'inclut pas la Fédération tunisienne des restaurants touristiques en tant que membre de la commission étant donné que la fédération n'existait pas au moment de son adoption.

Retrait de classement. Le Directeur général de l'ONTT peut d'office retirer la catégorie de classement d'un restaurant touristique ou rétrograder un restaurant dans une catégorie inférieure s'il considère que l'état des locaux ou des équipements ou la qualité des prestations qu'il fournit font qu'il ne correspond plus à la catégorie dans laquelle il a été classé. Le retrait de classement est effectué suite à la constatation de la part des inspecteurs du non-respect de l'établissement des règles auxquelles il est assujetti. La décision de retrait et les conditions d'inspection sont réglementées par le Décret-loi n° 73-3 du 3 octobre 1973. En 2020, l'ONTT a annulé le classement de 3 restaurants touristiques (ONTT, 2020[5]). Concrètement, cette annulation entraîne la fermeture instantanée du restaurant.

Selon les autorités, cette disposition permet à l'ONTT de veiller à ce que les restaurants continuent de respecter les normes requises (notamment en termes d'hygiène, de sécurité et de qualité) et ne réduisent pas le respect de ces normes une fois leur classement obtenu. L'ONTT explique qu'un classement peut être retiré à un restaurant à la suite d'un rapport des inspecteurs d'hôtels du ministère du Tourisme. Dans la pratique, le restaurant reçoit d'abord un avertissement, mais s'il ne prend pas les mesures nécessaires pour sa remise aux normes de sa catégorie, les inspecteurs adresseront alors un rapport à l'ONTT et le restaurant perdra son classement. Selon l'ONTT, 400 inspections ont été faites en 2016, qui ont conduit à retirer leur classement à 90 restaurants, et ont donc abouti à leur fermeture.

Licence de vente de boissons alcoolisées. La Loi n° 59-147 du 7 novembre 1959 dispose que les restaurants doivent obtenir une autorisation préalable pour pouvoir servir des boissons alcoolisées. La même règle s'applique aux hôtels et établissements de divertissement. La législation prévoit que ces licences sont délivrées par le ministère de l'Intérieur après avis de l'autorité municipale et du gouverneur territorialement compétent. La demande officielle doit être faite au commissariat de police local [7]. Il apparaît toutefois, à la lecture du rapport annuel 2020 de l'ONTT, qu'il existe une commission spéciale chargée de contrôler les dossiers pour la vente de boissons alcoolisées dans des établissements touristiques. Cette commission comprend 5 membres représentant différents ministères (le ministère de l'Intérieur, le ministère du Tourisme, le ministère de la Santé Publique et le ministère des Affaires Sociales). Selon le rapport annuel 2020 de l'ONTT, cette commission a effectué 65 visites sur le terrain, couvrant la plupart des régions du pays, qui ont abouti à l'octroi d'une licence de vente de boissons alcoolisées pour 32 établissements et à la régularisation de cette licence pour 33 établissements (ONTT, 2020[5]). Plusieurs parties prenantes se sont plaintes du fait que la procédure d'obtention d'une licence de vente de boissons alcoolisées est trop longue et que les conditions à remplir à cet effet ne sont pas claires.

Conformément à la Loi n° 2004-75 du 2 août 2004, portant suppression d'autorisations et révision d'exigences administratives relatives à certaines activités commerciales, touristiques et de loisirs, les hôtels de la catégorie quatre étoiles et plus, et les restaurants de la catégorie trois fourchettes et plus, ne sont pas tenus d'obtenir une licence supplémentaire pour la vente de boissons alcoolisées, telle que prévue par la Loi n° 59-147 du 7 novembre 1959. L'OCDE comprend, d'après les dires de certaines parties prenantes, que tous les restaurants sont tenus d'obtenir la licence supplémentaire de vente de boissons alcoolisées, dès lors que le restaurant a obtenu le droit d'exploiter en vertu de son classement provisoire par l'ONTT. D'autres parties prenantes soutiennent en revanche que cette licence n'est pas exigée pour les restaurants de la catégorie trois fourchettes de luxe, conformément à la législation.

Cette licence est exigée afin de contrôler la vente de boissons alcoolisées dans les hôtels et les restaurants, à la fois pour des raisons sanitaires et pour veiller à ce que les établissements concernés ne créent pas des troubles à l'ordre public. L'OCDE comprend que les hôtels de la catégorie quatre étoiles et

plus, et les restaurants de la catégorie trois fourchettes et plus sont exemptés de la licence de vente d'alcool en raison de la nature et de l'importance de l'investissement.

4.2.3. Atteinte à la concurrence

Classification des restaurants touristiques : La classification gouvernementale obligatoire des restaurants touristiques (que ce soit en général ou pour pouvoir accéder aux licences d'alcool) ne semble pas être une pratique internationale standard et peut limiter la concurrence sur le marché. Le système de classification segmente le marché de manière artificielle et risque également de limiter la concurrence entre les différentes catégories. La réglementation tente d'indiquer une qualité élevée ou faible et de protéger les consommateurs, mais l'indication peut ne pas correspondre à la réalité, car la note attribuée dans le passé peut ne pas refléter la qualité actuelle du restaurant. La segmentation artificielle du marché peut également avoir une incidence sur les prix, puisque les restaurants les mieux notés pratiqueront des prix plus élevés, même si le service est identique. Sans le système de classification, il peut y avoir une substitution limitée entre les restaurants de qualité légèrement inférieure et supérieure (par exemple entre une fourchette et trois fourchettes). Avec le système de classification, il peut cependant y avoir une certaine concurrence à la marge entre les classes adjacentes.

Encadré 4.2. Systèmes de classements gouvernementaux pour les restaurants

L'OCDE a identifié peu d'exemples de systèmes de classements gouvernementaux pour les restaurants. Un exemple identifié est la **Jordanie** où, pour être agréé et classé comme restaurant touristique[1], le demandeur doit soumettre un certain nombre de documents et le restaurant être inspecté par le Comité de classification. Le Comité de classification évalue la conformité du restaurant aux spécifications gouvernementales et détermine « la note pertinente » du restaurant. Il présente un rapport au Comité du tourisme qui prend alors une décision sur le classification et l'agrément du restaurant. Si le Comité du tourisme approuve la décision du Comité de classement, le restaurant doit présenter plusieurs documents avant que le ministère du Tourisme et des Antiquités ne délivre la licence touristique.[2]

Dans d'autres juridictions, comme **Abu Dhabi**, il n'y a pas de classification gouvernementale des restaurants touristiques. Les restaurants qui souhaitent fournir des prestations de divertissement ou artistiques doivent cependant demander une licence spécifique en tant que « restaurant touristique ».[3]

Cependant, la plupart des juridictions ne semblent pas avoir de systèmes de classification des restaurants soutenus par le gouvernement. En **France**, le classement par étoiles des restaurants lancé par l'État a été supprimé en 1999. Il existe désormais un système volontaire de label à trois niveaux pour les restaurants, « pyramide de qualité » reconnue par le Gouvernement français.[4] Il existe également un processus de classification volontaire pour les « restaurants touristiques », qui définit des normes minimales.[5] Il n'y a cependant pas de catégorie dans cette classification. D'autres classifications de restaurants célèbres telles que le Guide Michelin et le Gault et Millau ne sont pas reconnues par le gouvernement français mais sont utilisées par les consommateurs pour identifier un certain standard de qualité.[6]

Notes:
1. En Jordanie, il existe sept types de « restaurants touristiques » : « les restaurants touristiques, les cafétérias touristiques, les maisons de repos touristiques, les parcs touristiques, les centres de divertissement et de loisirs et les discothèques ».
2. Voir, https://portal.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/egov/government+ministries+_+entities/ministry+of+tourism+and+antiquities/services/licensing+and+classification+of+a+tourist+restaurant.
3. Voir, https://tcaabudhabi.ae/en/what.we.do/tourism/licensing.classifications.aspx et https://emiratesdiary.com/uae-tips/tourism-in-abu-dhabi-business-license-requirements.
4. Voir, https://www.europe-consommateurs.eu/en/travelling-motor-vehicles/gastronomy-in-france.html.
5. Voir, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000385255.
6. Voir, https://www.europe-consommateurs.eu/en/travelling-motor-vehicles/gastronomy-in-france.html.

La concurrence peut être davantage limitée par les exigences excessives et le processus de classification, comme indiqué ci-dessous.

Conditions de classement. Bien que certaines normes semblent raisonnables pour des raisons d'hygiène et de sécurité, d'autres, par exemple en matière de qualité, peuvent être fixées à un niveau supérieur à ce qui est nécessaire pour remédier aux défaillances du marché résultant d'une information asymétrique entre l'offre et la demande. Il est très peu probable que les touristes et les consommateurs en général soient familiarisés avec les exigences imposées par le système de fourchette. Cependant, ils sont plus susceptibles de se référer à des applications de classement de restaurants en ligne telles que TripAdvisor ou le Guide du Routard. Un coup d'œil sur certaines de ces plateformes montre que le système de classement par fourchettes n'a aucun impact sur la façon dont les clients perçoivent le service puisque certains restaurants standards sont mieux notés que les restaurants à deux et trois fourchettes. En outre, les normes régissant les recettes, par exemple, réduisent l'incitation à innover et à répondre aux goûts différents et changeants des consommateurs.

Ces exigences trop détaillées pourraient augmenter le coût d'entrée pour un fournisseur, décourager de nouveaux entrants potentiels et, dès lors, réduire le nombre d'acteurs du marché au fil du temps. Ces normes peuvent également conférer un avantage indu à certains fournisseurs (opérateurs en exercice ou de grande taille) par rapport à d'autres (par exemple, des opérateurs disposant de moins de ressources). Le bien-être des consommateurs peut être réduit par les normes qui sont fixées au-dessus du niveau que certains consommateurs avertis choisiraient, étant donné que les consommateurs sont empêchés d'acheter des produits moins chers et de qualité inférieure qu'ils pourraient préférer, même s'ils sont pleinement informés des risques associés.

Outre les normes prescriptives, les normes ambiguës (c'est-à-dire le respect des « conditions d'hygiène et de sécurité ») non assorties de critères objectifs (c'est-à-dire sans référence à un document juridique pertinent définissant ces conditions) peuvent décourager de nouveaux entrants en raison de cette incertitude juridique. En général, des conditions ambiguës sont susceptibles d'être appliquées différemment entre les demandeurs pour des raisons subjectives et peuvent donc être une barrière à la concurrence.

Commission de classement. La procédure de classement peut nuire à la concurrence, étant donné que des opérateurs en place, représentés par les fédérations, participent à la procédure de classement des nouveaux restaurants et de reclassement des restaurants existants. L'implication de ces trois fédérations peut conduire à une exclusion de la concurrence et à des conflits d'intérêts (un grand nombre d'hôtels, par exemple, ont des restaurants touristiques) et être discriminatoire à l'égard des nouveaux entrants et des acteurs du marché qui ne sont pas associés aux fédérations. Cette procédure peut également entraver la remontée d'informations auprès des clients et fournir des moyens potentiels de coordination entre des restaurants déjà établis. Une autre conséquence négative pourrait être la mise en place de barrières administratives inutiles dues à une tendance à uniformiser les intérêts et les actions dans les cas où les membres des fédérations peuvent influencer l'attitude des pouvoirs publics et la législation en leur faveur.

Retrait de classement. Des dispositions ambiguës qui ne sont pas assorties de critères objectifs sont plus susceptibles d'être appliqués différemment entre les demandeurs pour des raisons subjectives et peuvent donc constituer une barrière à la concurrence. Les pratiques actuelles conduisant à des décisions de retrait de classement sont source d'insécurité juridique et accordent un pouvoir discrétionnaire considérable aux fonctionnaires et aux inspecteurs et sont donc préjudiciables à la concurrence.

Licence de vente de boissons alcoolisées. Il peut en découler une augmentation des coûts pour les acteurs du marché, étant donné qu'ils sont d'abord tenus de satisfaire aux exigences d'investissement réglementées par l'ONTT. Ils sont ensuite tenus de solliciter leur classement en tant que restaurant touristique. À l'issue de cette procédure, ils peuvent solliciter une licence pour servir de l'alcool. Il y a un manque de transparence concernant les facteurs pris en compte lors de la prise de décision sur une demande de licence de vente d'alcool. Ce système est donc risqué pour les entreprises, étant donné

qu'elles n'ont aucune garantie d'obtenir cette licence et que la vente d'alcool peut être essentielle pour leur modèle économique (notamment pour les restaurants car elle est considérée comme une activité extrêmement rentable). La procédure actuelle de délivrance des licences pourrait donc dissuader des restaurants et des hôtels d'entrer sur le marché, et, dès lors, affaiblir la concurrence sur le marché. Elle peut également augmenter les coûts pour les acteurs opérant déjà sur le marché, en raison du nombre de procédures obligatoires.

4.2.4. Recommandations

À la lumière des atteintes à la concurrence décrites ci-dessus, l'OCDE recommande de :

- Supprimer le système obligatoire de classement par fourchettes.
- S'agissant des conditions de classement des « restaurants touristiques » et établissements de divertissement, l'OCDE recommande de :
  - Supprimer les exigences qui ne relèvent pas de l'hygiène, de la sécurité et de la protection du consommateur. Examiner ces exigences pour s'assurer qu'elles ne sont pas plus complexes que nécessaire afin d'atteindre l'objectif politique sous-jacent.
  - Envisager le transfert d'exigences spécifiques en matière de surface, d'agencement et d'équipement dans un guide de l'investisseur si l'objectif est d'aider les investisseurs à se conformer aux normes.
- Écarter les opérateurs historiques (fédérations) de la procédure de classement des restaurants touristiques. À titre d'alternative, l'OCDE recommande de mettre en place d'un code de conduite éthique avec un ensemble complet, clair et accessible de règles de conflit à suivre par les fédérations impliquées dans les décisions prises par le comité (voir section 3.2.).
- Envisager de réviser le cadre d'inspection et d'application de la réglementation en place. La *Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation* fournit des conseils utiles à cet égard (OCDE, 2019[7]).
- Publier des règles claires et publiquement disponibles sur le retrait de classement des restaurants touristiques. Il conviendrait d'instituer une gradation ascendante claire des mesures de sanction (c'est-à-dire des amendes et avertissements), le retrait étant la mesure finale. Il faudrait également introduire des procédures de recours.
- S'agissant la licence de vente de boissons alcoolisées, l'OCDE recommande de :
  - Supprimer l'obligation d'obtenir une licence séparée de vente de boissons alcoolisées et incorporer cette obligation dans la procédure de classement des hôtels, restaurants et autres établissements de restauration et de boissons.
  - Fixer des règles claires pour l'obtention de la licence de vente de boissons alcoolisées et numériser les procédures afin que les demandeurs puissent faire cette demande en ligne sans devoir se rendre dans le commissariat de police local.

4.3. Autres services de restauration

4.3.1. Contexte

À la différence des établissements touristiques, les restaurants traditionnels, les établissements de restauration rapide traditionnelle et la restauration de rue sont réglementés au niveau municipal. Les établissements de restauration rapide traditionnelle incluent ceux qui fournissent différents types de sandwich, *kafteji, brick, lablabi* et *fatayer*. La description qui suit se fonde sur les exigences de la commune de Tunis[8], qui sont soumises à l'Arrêté du ministère de l'Intérieur et du Développement local du 17 août

2004, approuvant le cahier des charges pour la détermination des conditions générales de conformité des locaux commerciaux. Dans la commune de Tunis, les restaurants traditionnels et les établissements de restauration rapide traditionnelle sont soumis à un cahier des charges détaillant les exigences sanitaires.

Tous les prestataires de services de restauration (y compris les opérateurs qui souhaitent fournir des services de restauration de rue) doivent obtenir une approbation sanitaire de la municipalité dans laquelle ils souhaitent opérer et se conformer au règlement sanitaire général applicable aux prestataires de services de restauration. La ville de Tunis a également des règlements sanitaires spécifiques pour les locaux traitant des types particuliers de denrées alimentaires (par exemple, volailles, viandes, poissons et produits alimentaires généraux) et pour des types particuliers de locaux (par exemple, les cafés, boulangeries et pâtisseries) non examinés dans ce rapport.[9]

La restauration de rue n'est pas réglementée par un cahier des charges spécifique, et ne nécessite aucune autorisation ou licence spécifique, autre que le respect du règlement sanitaire, mais, selon des parties prenantes, les postulants sont tenus d'obtenir une autorisation pour le placement (c'est-à-dire le placement de leur caravane ou de leur camion).

4.3.2. Description des barrières et objectifs de politique publique

Surfaces minimales. L'article 133 du règlement sanitaire municipal général de la ville de Tunis[10] dispose que les locaux du restaurant doivent être organisés d'une certaine manière et précise les surfaces minimales devant être affectées à différents services et fonctions. Par exemple, 50 % de la surface totale doit être réservée aux clients ; 25 % à la préparation de la nourriture et à la cuisine ; 10 % au stockage des denrées ; 5 % au vestiaire des employés et 10 % au service sanitaire des clients (c'est-à-dire les toilettes).

Ces exigences de surfaces minimales sont probablement en place pour garantir la qualité des prestataires de services de restauration et promouvoir l'image de marque de l'industrie.

Normes minimales. Le règlement sanitaire (articles 69-83) détaille les normes sanitaires générales applicables à tous les types d'établissements traitant des denrées alimentaires. Il exige par exemple une hauteur sous plafond minimale (2.8 m) et un raccordement aux réseaux publics d'eau et d'égouts.

Le règlement fixe également différentes normes minimales d'équipement des restaurants. Par exemple :

- L'article 134 du règlement détaille les équipements exigés pour l'espace réservé aux ventes. Ils comprennent notamment un comptoir pour préparer les sandwiches, une vitrine réfrigérée (4 degrés au maximum) pour les denrées périssables, des tables ou comptoirs pour la consommation des clients et des poubelles).
- L'article 135 détaille les équipements exigés au minimum pour la cuisine et l'espace de préparation des aliments. Par exemple, le prestataire de services de restauration doit avoir 3 bacs permettant de laver les ustensiles à l'eau chaude, 3 bacs permettant de laver les produits alimentaires, un plan de travail en marbre ou en acier inoxydable et une hotte, « dont la hauteur dont dépasser de trois mètres au moins le toit des plus hautes constructions dans un rayon de 25 mètres ».
- L'article 136 définit les équipements exigés pour l'économat. Par exemple, le prestataire de services de restauration doit conserver séparément les légumes et les autres denrées alimentaires et avoir une chambre froide dont la température ne doit pas excéder 4 degrés pour les denrées périssables.

L'OCDE comprend que ces normes minimales maintiennent un certain niveau de qualité, d'hygiène et de sécurité. Elles visent à garantir la protection du consommateur et la santé publique et à promouvoir l'image de marque des prestataires de services de restauration tunisiens. Ces normes détaillées peuvent également aider les nouveaux entrants dans la création de leur entreprise. Les normes de hauteur minimale visent probablement à garantir le respect des réglementations.

Autorisation de placement pour les vendeurs de restauration de rue. Selon les parties prenantes, les vendeurs de restauration de rue sont tenus d'obtenir de la municipalité la même autorisation d'occupation du domaine privé local que celle qui est exigée pour les vendeurs de journaux ou de fleurs (c'est-à-dire pour les « kiosques ») comme stipulé par l'article 74 de la Loi n° 2018-29 relative au Code des collectivités locales. Autrement dit, ils sont tenus de stationner leur caravane ou leur *food truck* dans un seul endroit désigné. L'OCDE comprend qu'il n'existe aucune réglementation applicable aux autres stands de restauration de rue et que tous les stands actuellement en activité comme ceux communément connus sous les noms de « *Ayari ou Mraweb* », opèrent de manière informelle.

Les autorités exigent probablement des vendeurs utilisant des caravanes ou des camions d'obtenir cette autorisation en raison de l'absence d'autorisations spécifiques pour ces prestataires de services. Cette autorisation de placement est probablement requise pour protéger l'ordre public et l'hygiène (par exemple, afin d'éviter de perturber la circulation et de veiller à une bonne élimination des déchets).

4.3.3. Atteinte à la concurrence

Surfaces minimales. Les limitations applicables à l'aménagement de l'établissement de restauration peuvent être un frein à l'innovation et à l'utilisation optimale des ressources. Certains fournisseurs de services d'alimentation peuvent vendre divers produits. Là où l'espace disponible pour stocker les aliments est limité, les modèles commerciaux sont également limités.

Normes minimales d'équipement. Certaines normes semblent raisonnables pour des raisons d'hygiène et de sécurité, mais d'autres normes, par exemple en matière de qualité (notamment à propos de la manière dont le prestataire de services de restauration agence son établissement) peuvent limiter le choix, la capacité d'innovation et la flexibilité. Ces normes peuvent augmenter le coût d'entrée pour un prestataire, décourager les nouveaux entrants potentiels et, dès lors, réduire le nombre d'acteurs du marché au fil du temps, entraînant des conséquences potentielles sur le choix des produits. Elles peuvent également conférer un avantage indu à certains prestataires (opérateurs déjà en place ou de grande taille) par rapport à d'autres (par exemple, des opérateurs disposant de ressources plus limitées).

Autorisation de placement pour les vendeurs de restauration de rue. Comme pour la quasi-totalité des autorisations en Tunisie, la procédure d'obtention d'une autorisation de placement auprès de la municipalité est longue et fastidieuse. Une fois l'autorisation de placement obtenue, la caravane ou le *food truck* doit opérer dans la zone spécifique désignée dans cette autorisation. Ce système traite le *food truck* de la même manière que s'il exploitait un établissement de restauration permanent dans un lieu unique. Il l'empêche de se déplacer dans différents endroits, à moins de pouvoir obtenir plusieurs autorisations de placement, ce qui augmenterait sensiblement les coûts pour les exploitants. Il peut réduire la capacité des prestataires de services à réagir aux changements de la demande en se déplaçant dans des lieux différents, ce qui fait pourtant partie du concept même de *food truck*.

En France, les *food trucks* doivent obtenir une carte de commerçant ambulant, qui est renouvelée tous les quatre ans. L'exploitant doit ensuite obtenir une autorisation d'occupation temporaire du domaine public. Il existe trois types d'occupation temporaire, en fonction de l'emplacement (permis de stationnement, permis de voirie et droit de place). L'exploitant doit contacter des personnes ou autorités différentes en fonction du type d'autorisation sollicité (ainsi, il doit contacter le propriétaire pour occuper un emplacement sur une voie ou une propriété privée, la mairie ou l'organisateur du marché pour occuper un emplacement sur un marché, ou la mairie pour occuper un emplacement sans emprise au sol sur le domaine public).[11] Comme en Tunisie, les *food trucks* exploités en France sont soumis aux mêmes règles d'hygiène que les restaurants et autres prestataires de services de restauration[12].

Encadré 4.3. La restauration de rue dans les pays en développement : les leçons de l'Asie

Le terme "street food" [1] désigne un large éventail d'aliments et de boissons prêts à consommer, vendus et parfois préparés dans des lieux publics, et bien sûr souvent des rues. La cuisine de rue reflète les cultures locales traditionnelles et existe dans une variété pratiquement infinie. Les stands des vendeurs sont généralement situés en plein air ou dans des abris facilement accessibles depuis la rue. Les entreprises de restauration de rue sont généralement détenues et gérées par des individus ou des familles, mais les bénéfices de leur commerce s'étendent à l'ensemble de l'économie locale. Par exemple, les vendeurs achètent généralement des aliments frais à l'échelle locale, ce qui permet à leurs entreprises d'être en relation directe avec des petites exploitations agricoles et des jardins maraîchers.

La contribution des vendeurs de rue à l'économie des pays en développement a été largement sous-estimée et négligée, bien qu'il existe des statistiques pour certains endroits. Dans la ville indonésienne de Bogor, les ventes de nourriture de rue représentent 67 millions de dollars par an. En Malaisie, on estime à 100 000 le nombre d'échoppes de rue qui réalisent un chiffre d'affaires annuel de 2,2 milliards de dollars. Toutefois, dans de nombreux pays, l'industrie de la restauration de rue n'est que tolérée. Comme les activités de restauration de rue sont réparties sur plusieurs sites et ne font l'objet d'aucune coordination systématique, il est courant que les groupes de vendeurs soient considérés comme des obstacles à l'aménagement urbain et des risques pour la santé publique.

La réglementation peut rendre la restauration de rue plus sûre. Si les parties prenantes décident que la restauration de rue peut s'implanter définitivement, il existe d'innombrables moyens de faciliter la vie des vendeurs et des inspecteurs tout en garantissant que les aliments soient plus sûrs pour les consommateurs. Des licences et des inspections équitables, combinées à des campagnes d'éducation, sont les meilleures mesures à long terme pour protéger le public. Les réglementations applicables aux vendeurs doivent donc être réalistes, atteignables et correctement appliquées. Interdire le commerce de la nourriture sur la voie publique ou imposer des exigences impossibles à respecter pousse les vendeurs à dissimuler des pratiques insalubres, ce qui affaiblit les normes. Les besoins des consommateurs doivent également être pris en compte lors de l'élaboration des politiques et des réglementations. Les politiques qui favorisent le commerce de rue profitent aux consommateurs à faibles revenus. Par exemple, davantage de licences pourraient être délivrées aux vendeurs d'aliments bon marché et sains d'un point de vue nutritionnel, ou à ceux qui ont de bons antécédents en matière d'hygiène. L'alimentation de rue mérite l'attention des décideurs politiques et les vendeurs devraient avoir la possibilité d'améliorer leur situation et de développer leurs entreprises.

Note : 1. Cette définition a été adoptée par l'atelier régional de la FAO sur les aliments vendus sur la voie publique en Asie, qui s'est tenu à Jogjakarta, en Indonésie, en 1986.
Source : ONUAA, (1991[8]), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, https://www.fao.org/3/u3550t/u3550t08.htm#TopOfPage

En ce qui concerne d'autres stands de restauration de rue, l'absence de réglementation signifie que les exploitants fournissent leurs services à titre informel. Cette situation crée un obstacle majeur à la promotion de cette activité, en décourageant les entrepreneurs d'investir et d'améliorer la qualité de leurs services et, dès lors, de contribuer à la promotion de la cuisine traditionnelle locale. Dans plusieurs pays du monde, des marchés de restauration de rue ou des marchés de nuit très populaires sont référencés par des applications touristiques bien connues et sont devenus de véritables attractions touristiques[13]. En 2020, la « culture des hawkers » ou marchands ambulants de Singapour a été inscrite sur la Liste du patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO (Liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité).[14]

4.3.4. Recommandations

Compte tenu des restrictions mentionnées ci-dessus et de leurs effets néfastes sur la concurrence, l'OCDE recommande de :

- Supprimer du règlement sanitaire les exigences qui ne relèvent pas de l'hygiène, de la sécurité et de la protection du consommateur. Ces exigences devraient être examinées pour s'assurer qu'elles ne sont pas plus lourdes que nécessaire afin d'atteindre l'objectif politique sous-jacent.

Encadré 4.4. Règlementation en matière de sécurité alimentaire à Singapour

En 2023, le gouvernement de Singapour a adopté une nouvelle règlementation pour l'octroi de licences en matière de sécurité alimentaire, qui remplacera son système de classement annuel. Dans le cadre de la nouvelle règlementation pour la « Sécurité alimentaire pour les établissements de restauration » (Safety Assurance for Food Establishments (SAFE), les établissements se voient attribuer des notes de bronze, d'argent ou d'or, correspondant respectivement à des durées de licence de trois, cinq ou dix ans. Les évaluations se fondent sur les antécédents de l'établissement, notamment l'absence de manquements majeurs en matière de sécurité alimentaire au cours d'une période donnée et la mise en place de systèmes visant à renforcer l'assurance de la sécurité alimentaire, tels que la nomination de responsables de l'hygiène alimentaire et la mise en œuvre de systèmes de gestion de la sécurité alimentaire. Pour soutenir et compléter la règlementation « SAFE », l'Agence alimentaire de Singapour a mis en place un cadre de formation complet destiné aux manipulateurs de denrées alimentaires, aux responsables de l'hygiène alimentaire et aux responsables avancés de l'hygiène alimentaire.

Source : Agence alimentaire de Singapour (2023[9]), Safety Assurance for Food Establishment (SAFE) Framework, https://www.sfa.gov.sg/food-retail/SAFE-framework/safety-assurance-for-food-establishments-(safe)-framework.

S'agissant de l'alimentation de rue, l'OCDE recommande :

- Envisager d'autres options de réglementation des prestataires de services de restauration de rue qui souhaitent vendre dans des food trucks et non dans des boutiques permanentes, par exemple en adaptant une zone ou une rue spécifique à cet effet dans les villes et en accordant des autorisations d'occupation temporaire.
- D'adopter des règlementations claires et transparentes en matière d'octroi de licences et d'application de la réglementation.

Références

Agence alimentaire de Singapour (2023), *Safety Assurance for Food Establishment (SAFE) Framework*, https://www.sfa.gov.sg/food-retail/SAFE-framework/safety-assurance-for-food-establishments-(safe)-framework (consulté le 19 février 2023). [9]

Long, L. (2004), *Culinary Tourism*, p. 20, https://www.kentuckypress.com/9780813122922/culinary-tourism/. [1]

OCDE (2022), *Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2022*, OECD Publishing,, https://doi.org/10.1787/d0aa9828-fr. [4]

OCDE (2020), *Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2020*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/fa567e9c-fr. [3]

OCDE (2019), *Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/705e3dc1-fr. [7]

ONTT (2020), *Le Tourisme tunisien en chiffres*, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/Extrait%20tourisme%20en%20chiffres%202020.pdf. [6]

ONTT (2020), *Rapport Annuel*, ONTT, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/Rapport%20ONTT%202020.pdf. [5]

ONUAA (1991), *Street foods in developing countries: lessons from Asia*, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, https://www.fao.org/3/u3550t/u3550t08.htm#TopOfPage. [8]

WFTA (2020), *Food Travel Monitor*, https://www.worldfoodtravel.org/what-is-food-tourism. [2]

Notes

[1] Le tourisme culinaire englobe de nombreuses activités telles que les cours de cuisine, les visites de restaurants ou de bars, les festivals de la gastronomie et des boissons, les repas spécialisés, les achats dans des magasins spécialisés et les visites de fermes, de marchés et de producteurs.

[2] Article 1, Arrêté du ministre de l'Intérieur et du développement local du 15 août 2006, fixant les horaires d'ouverture des locaux destinés à l'exercice de certaines activités commerciales, touristiques et de loisirs. Modifié par l'Arrêté du 8 novembre 2016 et l'Arrêté du 16 novembre 2018. Si un établissement est situé dans un hôtel quatre ou cinq étoiles qui n'ouvre pas sur l'espace public ou est situé dans des villages de vacances fermés, il n'est soumis à aucune limite concernant les heures d'ouverture ou le service de boissons alcoolisées.

[3] Décret n° 89-432 du 31 mars 1989 relatif au classement des restaurants de tourisme, article 2.

[4] Voir, ONTT, *Le Tourisme tunisien en chiffres 2019*, page 81.

[5] Décret n° 89-432 du 31 mars 1989 relatif au classement des restaurants de tourisme, article 1.

[6] En Tunisie, il existe 4 types d'établissements touristiques musicaux : (i) le « cabaret, (ii) le « club de nuit », (iii) la « discothèque » et (iv) l'« établissement touristique d'animation musicale ». Il convient de mentionner que les bars et salons de plage sont actuellement classés comme restaurants touristiques.

[7] Il s'agit de l'article 7 de la Loi n° 59-147 du 7 novembre 1959 portant réglementation des débits de boissons et établissements similaires - modifiée par -Loi n° 61-55 du 24 Novembre 1961, Décret-loi n° 74-23 du 2 Novembre 1974, Loi n° 93-18 du 22 Février 1993, Loi n° 27 de l'année 2001 (8 mars 2001), Loi n° 75 de l'année 2004 (2 août 2004)

[8] Voir, commune-tunis.gov.tnبوابة مدينة تونس

[9] Voir, http://www.commune-tunis.gov.tn/publish/content/article.asp?id=17202.

[10] Règlement sanitaire de la ville de Tunis : http://www.commune-tunis.gov.tn/publish/images/citoyen/cahiers_charges/arrete_sanitaire.pdf

[11] Voir, https://www.legalstart.fr/fiches-pratiques/metiers-restauration/reglementation-food-truck/

[12] Voir, https://www.legalstart.fr/fiches-pratiques/metiers-restauration/reglementation-food-truck/

et https://www.legalstart.fr/fiches-pratiques/hotellerie-restauration/normes-hygiene-securite-sanitaire/

[13] Voir, par exemple, https://gastronomerlifestyle.com/best-street-food-in-bangkok-2021/

[14] Voir, https://ich.unesco.org/en/lists and https://www.nationalgeographic.com/travel/article/why-unesco-is-honoring-singapore-street-food

5 Services de transport de passagers

Le secteur des services de transport de passagers est le deuxième contributeur le plus important aux revenus du tourisme en Tunisie. Ce chapitre donne un aperçu d'une sélection de services de transport routier de passagers et de location de matériel de transport qui sont étroitement liés au tourisme. Les clauses d'exclusivité de service pour le transport touristique et les exigences complexes en matière de licences pour les autres transports de passagers tels que les taxis et autres véhicules à louer posent des défis à la concurrence et à la croissance des entreprises. Les divergences entre les réglementations ouvrent la voie à des clauses d'antériorité, qui favorisent les entreprises établies et entravent la création de nouvelles entreprises. L'absence d'un cadre réglementaire adéquat pour l'innovation de rupture dans le transport routier entraîne des distorsions du marché qui affectent la qualité du service et le bien-être des consommateurs. Dans ce contexte, le chapitre propose des changements politiques et des réformes réglementaires pour améliorer la compétitivité et la concurrence dans le secteur.

5.1. Introduction

Les transports jouent un rôle essentiel dans le déplacement efficace des touristes de leur lieu de résidence à leur destination finale, puis aux attractions annexes. L'emplacement, la capacité, l'efficacité et la connectivité des transports peuvent remplir une fonction importante dans le développement physique des destinations et ce, en influençant la mobilité des visiteurs et en facilitant leur déplacement interne entre les différents pôles de l'expérience touristique, telles que l'hébergement, les attractions et les services commerciaux. En raison de la nature hautement saisonnière du tourisme, l'offre et la demande sur le marché des services de transport ne s'alignent pas toujours, ce qui exerce une pression sur les services et les infrastructures de transport existants, en particulier au niveau local et dans les contextes urbains. Si elles sont gérées efficacement, les synergies entre les transports et le tourisme peuvent améliorer la mobilité des visiteurs vers les destinations et entre celles-ci, accroître leur satisfaction et contribuer à garantir la viabilité économique des systèmes et services de transport locaux en desservant à la fois les résidents et les touristes (OCDE, 2020[1]). En Tunisie, le transport est le deuxième contributeur aux recettes touristiques, représentant 19.6 % de la valeur ajoutée brute totale du tourisme et 23.7 % de l'ensemble des dépenses touristiques en 2019. Cependant, la qualité des services et la mobilité sont entravées par plusieurs restrictions limitant la disponibilité et affectant les prix. Cette évaluation se concentre sur les principaux modes de transport utilisés par les touristes en Tunisie et analyse les obstacles affectant le transport touristique, les services de location de voitures et les services de transport public non réguliers tels que les taxis et les services de covoiturage.

5.2. Transport touristique

5.2.1. Contexte

On entend par « transport touristique » « tout transport de personnes réservé aux touristes ou assuré par un établissement touristique au profit de sa clientèle »[1]. Il comprend généralement l'utilisation de bus et de navettes. Il se distingue du « transport public » (qui comprend les taxis et les autres services de location de véhicules) et du « transport privé »[2]. La loi stipule que le transport touristique est soumis à un cahier des charges et à des déclarations préalables auprès des services compétents du ministère du Transport. Dans la pratique, un tel cahier des charges n'existe pas. Les opérateurs qui souhaitent exercer une activité de transport touristique doivent plutôt respecter le cahier des charges des agences de voyage, supervisé par le ministère du Tourisme.

L'activité de transport touristique ne peut être exercée que par les conducteurs titulaires d'une carte professionnelle, qui est délivrée par le gouverneur de la région où réside l'entreprise et est régie par le ministère du Transport[3].

Les véhicules de transport touristique doivent se conformer aux exigences en matière d'identification (signalétique) afin de faciliter le contrôle des véhicules de transport touristique et à des fins de protection des consommateurs[4].

5.2.2. Description des obstacles et objectifs de politique publique

Statut d'agence de voyages. Les sociétés qui exercent une activité de transport touristique doivent avoir le statut d'agence de voyages de « catégorie A » et satisfaire aux exigences correspondantes énoncées dans le cahier des charges (voir section 6.2.2). Les sociétés qui exercent une activité de transport touristique ne doivent se soumettre à aucun autre processus d'autorisation. Il convient de mentionner que seules les personnes morales sont autorisées à fournir des services de transport touristique. Selon les parties prenantes, les « sociétés de services » fournissent des services de transport touristique de manière informelle, notamment s'agissant de l'organisation et des relations avec les clients, mais elles continuent

de passer par des agences de voyages pour louer le bus et le conducteur. Les conducteurs engagés pour conduire des véhicules de transport touristique doivent cependant détenir des autorisations spécifiques, qui sont examinées ci-dessous.

L'OCDE n'a pas déterminé quel était l'objectif de politique publique recherché en faisant du transport touristique une activité exclusive d'agences de voyage et donc en exigeant des prestataires de services de transport touristique qu'ils remplissent les conditions requises dans le cahier des charges correspondant. Un cahier des charges est probablement mis en place pour garantir la qualité des services fournis par les agences de voyages. L'OCDE croit comprendre que le ministère du Transport s'est efforcé de proposer un cahier des charges pour réglementer le transport touristique mais cette proposition a été bloquée et a rencontré une vive opposition de la part des agences de voyages et de tourisme.

Les restrictions relatives à la forme juridique requise pour exercer certaines activités, telles que le transport touristique, sont imposées par l'administration pour s'assurer de la capacité financière des agents économiques. L'OCDE croit comprendre que les autorités tunisiennes estiment que les entreprises sont plus à même d'offrir des garanties de financement solides que les personnes physiques. Elles sont également considérées comme moins susceptibles de proposer des services de piètre qualité qui nuiraient au consommateur.

Exigences opérationnelles. Les véhicules de transport touristique ne peuvent être conduits que par une personne titulaire d'une carte professionnelle. Conformément au Décret nº 2007-4101 du 11 décembre 2007, une carte professionnelle pour la conduite des véhicules de transport public collectif ou de transport touristique est accordée à la personne remplissant les conditions suivantes : être titulaire du permis de conduire de la catégorie demandée, avoir suivi un cycle de formation dans un établissement agréé et avoir suivi des cours de sécurité routière.

En plus de ces conditions, il existe deux obstacles liés à l'octroi de la carte professionnelle pour la conduite des véhicules de transport touristique :

- Un demandeur doit être lié par un contrat de travail avec un employeur pour demander une carte professionnelle (lorsqu'il n'est pas le propriétaire de l'entreprise assurant les services de transport touristique) et doit présenter une demande de renouvellement de sa carte lorsqu'il change d'employeur.
- Aucun conducteur ne peut obtenir plus d'une carte professionnelle à la fois. Cela signifie, par exemple, qu'un conducteur ne peut être à la fois un conducteur de taxi et un conducteur de véhicule touristique.

Les parties prenantes ont confirmé à l'OCDE que le transport touristique est confronté à des difficultés en matière de renouvellement du parc automobile vieillissant. La Loi nº 94-41 relative au commerce extérieur stipule que l'importation de véhicules d'occasion, notamment les autocars et les minibus est sujette à une autorisation préalable du ministère du Commerce[5].

La carte professionnelle exigée pour exercer une activité de transport touristique l'est certainement pour des raisons de sécurité. L'obligation pour le conducteur d'être lié par un contrat de travail avec une entité en place pour se voir délivrer une carte professionnelle peut s'expliquer par le fait que les autorités souhaitent s'assurer que seules les entreprises fournissent des services de transport touristique. Il est possible que cette obligation ait été mise en place également pour s'assurer que les conducteurs n'appartiennent pas au personnel de l'État, d'une collectivité locale ou d'une entreprise publique, ce qui est interdit par la loi. Dans sa demande, le conducteur doit fournir un engagement sur l'honneur par lequel il déclare se consacrer entièrement à l'exercice de l'activité spécifiée par la carte professionnelle et ne pas appartenir au personnel de l'État, des collectivités locales ou des établissements et entreprises publics.

L'obligation de demander une nouvelle carte si le conducteur change d'employeur a probablement été mise en place pour renforcer le lien entre la carte et un employeur bien précis.

La restriction sur l'importation des véhicules de transport touristique d'occasion est en place pour favoriser l'industrie automobile locale et mieux gérer le déficit commercial.

Expérience professionnelle. En vertu du Décret nº 2006-2118 du 31 juillet 2006[6], le représentant légal d'une société de transport touristique ou un employé à un niveau de direction doit remplir l'une des conditions suivantes :

- Avoir exercé durant une période d'au moins trois ans en tant que responsable à un niveau de direction dans une entreprise de transport public de personnes ou de transport touristique ou de location de voitures particulières ou de limousines ou d'autobus et d'autocars ;
- Être titulaire d'un diplôme délivré par une école de tourisme agréée dans une spécialité ayant un rapport avec le transport touristique et du baccalauréat ou d'un diplôme considéré comme équivalent à ce niveau et avoir une expérience acquise en Tunisie durant une période d'au moins un an [7] ; ou
- Être titulaire d'un diplôme universitaire ou d'un diplôme homologué à ce niveau dans une spécialité ayant un rapport avec l'activité demandée.

Les conditions relatives à la qualification professionnelle visent à garantir la qualité des services et à éviter une gestion par des personnes non qualifiées.

5.2.3. Atteinte à la concurrence

Exclusivité de services. Si les agences de voyages ont le droit exclusif de fournir des services de transport touristique (et il est difficile de satisfaire au cahier des charges des agences de voyage), cela réduira le nombre d'opérateurs sur le marché, créant une pénurie artificielle et augmentant les prix pour les consommateurs. Si les nouveaux entrants souhaitent uniquement proposer des services de transport en Tunisie, il pourrait être excessif de les obliger à se conformer aux conditions onéreuses et complexes pour l'exploitation d'une agence de voyage qui organise des circuits dans le monde entier. Cette restriction réduira également la qualité, la variété de services disponibles et l'innovation. En théorie, les autres prestataires de services touristiques comme les sociétés de services doivent conclure des contrats avec des agences de voyages pour pouvoir organiser et proposer des services de transport à leurs clients. Dans la pratique, l'OCDE comprend que de nombreuses sociétés de services fournissent, de manière informelle, des services de transport touristique, à l'exception des services de transport par bus. Cela crée un terrain de jeu inégal entre les opérateurs légaux et ceux qui ne respectent pas le cadre juridique.

L'existence d'un cahier des charges, fixant les conditions relatives à la capacité professionnelle minimum et aux moyens matériels minimums pour exercer (au-delà de des conditions qui garantissent la sécurité et la protection des consommateurs) se traduit par une augmentation des coûts fixes des entreprises. Cela contribuera à augmenter les prix pratiqués sur le marché. Ces obstacles sont également susceptibles de réduire le nombre de sociétés sur le marché, ce qui aura pour effet de baisser la pression concurrentielle pour les sociétés déjà établies. La teneur de ces exigences, ainsi que leur nécessité, sont analysées au chapitre 6.1.

Les restrictions concernant la forme juridique empêchent les entrepreneurs individuels de proposer des services de transport touristique. Ces restrictions augmentent les coûts d'accès au marché ainsi que les coûts de fonctionnement. Selon les parties prenantes, dans la pratique, les entrepreneurs individuels proposent des services de transport touristique aux clients de manière informelle.

Exigences de fonctionnement. L'obligation d'être titulaire d'une carte professionnelle en plus d'un permis de conduire peut réduire le nombre de conducteurs potentiels, ce qui a pour effet de rendre le secteur moins compétitif et de réduire le nombre de services proposés. L'obligation pour le demandeur d'être lié par un contrat de travail avec un employeur en place avant d'être retenu et de recevoir sa carte professionnelle peut retarder l'entrée sur le marché et réduire le nombre de participants sur le marché,

étant donné que cette obligation semble engendrer des coûts élevés, tant pour la société que pour le conducteur individuel, avant même de savoir si l'intéressé sera retenu et sera donc autorisé à exercer l'activité. L'obligation de demander une nouvelle carte en cas de changement d'employeur peut dissuader les conducteurs de changer d'employeur et faciliter le pouvoir de monopsone de l'employeur, ce qui peut permettre à ce dernier de fixer les salaires en-deçà du niveau concurrentiel, de réduire l'emploi ou d'imposer d'autres conditions générales de travail[8]. Cette exigence peut également rendre plus difficile pour les entreprises le lancement de nouveaux services s'il leur est difficile d'employer des chauffeurs.

La limite d'activité empêche les conducteurs qui fournissent un type de service de transport d'en fournir un autre étant donné que chaque type de transport nécessite une carte professionnelle et que les conducteurs ne peuvent être titulaires que d'une seule carte professionnelle. Cette limite peut réduire la capacité des conducteurs à rechercher des opportunités commerciales plus flexibles, par exemple en entravant l'entrée dans des secteurs de forte demande mais peut tout aussi bien accroître la concurrence dans des secteurs où la demande est moindre ou le niveau de consentement à payer plus faible. Elle peut entraver l'utilisation efficace de la capacité des conducteurs étant donné qu'ils ne peuvent pas changer leur mode de transport pour répondre à la demande en période d'affluence (par exemple en exerçant une activité de transport touristique en haute saison alors qu'ils proposent des services de taxi en temps normal). En raison de la nature hautement saisonnière du tourisme, la demande et l'offre sur le marché des services de transport ne s'accordent pas toujours et les professionnels du tourisme ont tendance à proposer un portefeuille d'offres qui suit la saisonnalité au lieu de s'en tenir à une seule activité. Cette limite peut donc avoir pour effet de restreindre outre mesure le nombre de prestataires, de réduire la concurrence entre les prestataires de différents services de transports et d'augmenter les prix.

Les restrictions à l'importation génèrent des distorsions sur le marché en créant une pénurie artificielle et en limitant le choix du consommateur, ce qui peut se traduire par des produits plus chers et d'une qualité moindre (OCDE, 2019[2]). Ceci est particulièrement contraignant pour le secteur du transport touristique qui selon différents parties prenantes est pénalisé par un parc automobile vieillissant. L'OCDE comprend que cette situation est causée par une capacité d'investissement réduite des opérateurs fortement impactés par la pandémie couplée à des prix très élevés des véhicules de transport touristique produits localement ou importés par les concessionnaires automobiles agréés.

Expérience professionnelle. Le fait d'exiger d'un représentant légal de la société ou d'un employé à un niveau de direction qu'il soit titulaire de diplômes universitaires spécifiques ou qu'il justifie d'au moins trois ans d'expérience spécialisée à un poste de direction dans un type bien précis d'entreprise de transport est susceptible d'accroître les coûts pour un opérateur qui souhaite s'installer et exercer une activité sur le marché. C'est plus particulièrement le cas lorsqu'il existe une pénurie de travailleurs dûment qualifiés. Cela peut dissuader les opérateurs d'entrer sur le marché.

5.2.4. Recommandations

Les recommandations de révision des conditions relatives au transport touristique formulées par l'OCDE sont les suivantes :

- Réformer le cahier des charges des agences de voyages (voir section 6.2). Créer un cahier des charges séparé pour le transport touristique, relevant du ministère du Transport, comme le prévoit la législation. Les exigences correspondantes devraient être exclusivement fondés sur des critères liés au transport et totalement indépendantes des activités des agences de voyage.
- Supprimer les conditions relatives à la qualification professionnelle pour les représentant légaux ou dirigeants d'une agence de transport touristique.
- En ce qui concerne la carte professionnelle délivrée aux conducteurs de véhicules de transport touristique :

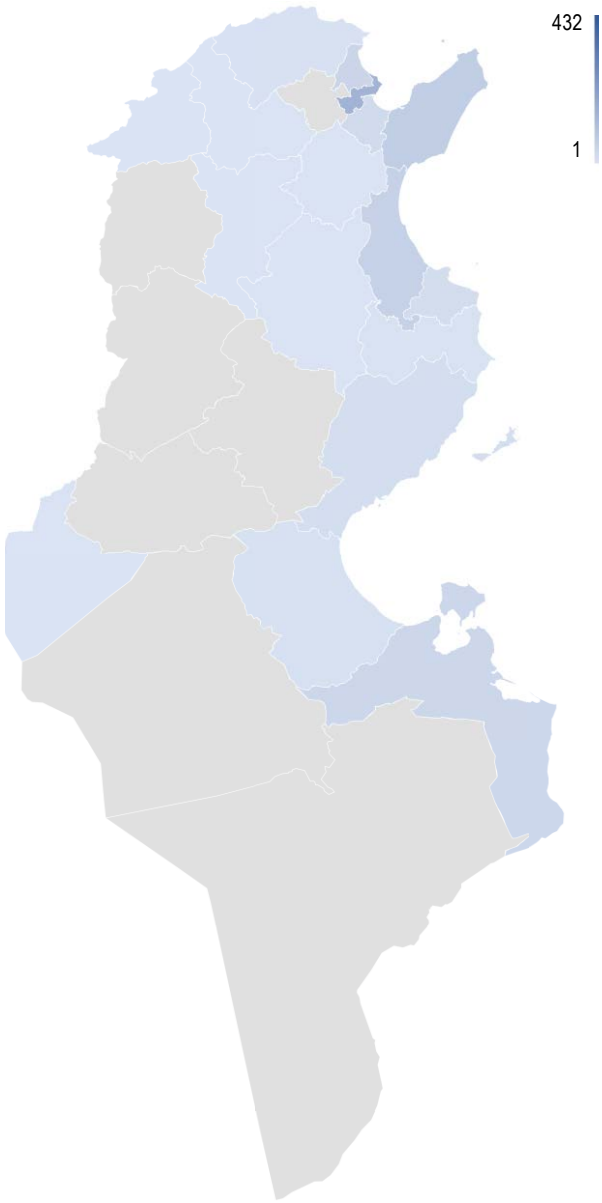
  - Supprimer l'exigence relative au contrat de travail. Les personnes physiques devraient être en mesure d'obtenir une carte professionnelle de manière indépendante, qu'elles soient ou non liées par un contrat de travail.
  - Supprimer les limites d'activité. Une personne physique devrait être autorisée à exercer différentes activités si elle remplit les conditions requises.
- Revoir les restrictions sur l'importation des véhicules de transport touristique d'occasion suivant les recommandations de l'OCDE (2019[2]) sur le commerce extérieur.
- Adapter la réglementation en vigueur pour permettre aux entrepreneurs individuels de fournir des services de transport touristique.

5.3. Location de véhicules

5.3.1. Contexte

Est considérée comme location de véhicules « toute opération en vertu de laquelle le locataire reçoit un véhicule avec ou sans chauffeur, pour une période déterminée et moyennant rémunération, toutes deux convenues à l'avance »[9] ; elle est essentiellement régie par la Loi nº 2004-33 du 19 avril 2004,[10] et par un cahier des charges[11]. La Loi nº 2004-33 du 19 avril 2004 dispose que la location de véhicules est soumise à un cahier des charges, celui-ci couvre la location de voitures particulières, de voitures mixtes et de camionnettes et fixe les conditions minimales d'entrée et de fonctionnement. Le cahier des charges est une autorisation d'exploitation *ex post* d'une agence de location de véhicules et doit être signé par le représentant de l'agence et présenté au ministère du Transport ainsi qu'à la Direction régionale du transport. En 2019, le pays comptait 468 agences de location de voitures. L'activité est fortement dépendante du tourisme et la plupart des agences sont situées dans les zones touristiques (Graphique 5.1).

Graphique 5.1. Répartition des agences de location de voitures par région



Source : Adapté de ONTT (2019[3]), Rapport Annuel, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf

5.3.2. Description des obstacles et objectifs de politique publique

Taille de la flotte. L'agence de location de véhicules doit posséder ou louer au moins 20 véhicules ; ce chiffre s'élevait à 25 véhicules dans l'Arrêté du ministère du Transport du 5 février 2022, adoptant le cahier des charges relatif à l'activité des établissements de location de voitures.

L'OCDE croit comprendre que cette disposition vise à garantir un certain niveau de service. Un des objectifs pourrait être d'éviter la prolifération de petites entreprises non structurées. Elle vise également à encourager la croissance et la création d'emplois par les sociétés.

Les véhicules qui appartiennent à l'agence ou qui sont loués par l'agence doivent remplir plusieurs conditions, à savoir être dûment immatriculés et :

- Les véhicules d'une puissance de 7 chevaux ou moins ne doivent pas avoir plus de 3 mois lorsqu'ils sont utilisés pour la première fois par l'agence, et pas plus d'un an pour les autres véhicules.
- Les véhicules doivent être âgés de moins de 42 mois (5 chevaux et moins), de moins de 5 ans (6 chevaux) ou de moins de 7 ans (7 chevaux et plus).

L'OCDE croit comprendre que ces limites d'âge des véhicules sont destinées à encourager le renouvellement de la flotte de véhicules en Tunisie, qui était vieillissante au moment de l'adoption du cahier des charges, et à garantir la sécurité en renforçant les normes appliquées aux véhicules. Ces exigences spécifiques peuvent également être plus faciles à contrôler que des normes de sécurité plus détaillées.

Expérience professionnelle. Le représentant de l'agence doit remplir l'une des trois conditions professionnelles minimales : 1) formation d'au moins 2 ans dans le domaine du commerce, de l'économie ou du droit ; 2) au moins 3 ans d'expérience dans la location de véhicules, le transport public ou l'industrie du tourisme ; ou 3) au moins une année d'études dans une école de tourisme.

En outre, conformément au Décret nº 2006-2118 du 31 juillet 2006[12], le représentant légal d'une société de location de véhicules ou un employé à un niveau de direction doit remplir l'une des conditions suivantes : 1) avoir exercé durant une période d'au moins trois ans en tant que responsable à un niveau de direction dans une entreprise de transport public de personnes ou de transport touristique ou de location de voitures particulières ou de limousines ou d'autobus et autocars 2) être titulaire d'un diplôme délivré par une école de tourisme agréée dans une spécialité ayant un rapport avec l'activité demandée et d'une attestation du baccalauréat ou d'un diplôme considéré équivalent et avoir une expérience acquise en Tunisie durant une période d'au moins un an[13] ; ou 3) être titulaire d'un diplôme universitaire ou d'un diplôme homologué à ce niveau dans une spécialité ayant un rapport avec l'activité demandée.

L'OCDE croit comprendre que les diplômes universitaires ou l'expérience professionnelle spécifiques dans le domaine sont considérés comme garantissant un minimum de connaissances pour exercer l'activité ou la profession en question, le respect des normes de qualité et de sécurité et contribuer à assurer la pérennité de l'entreprise.

Forme juridique. En vertu de la législation, seules les personnes morales peuvent proposer des services de location de véhicules[14]. Cela signifie que les personnes physiques ne peuvent pas accéder au marché, alors que cette possibilité leur était offerte dans la précédente version du cahier des charges régissant la location de véhicules[15]. Il semble que la seule façon pour une personne physique de fournir des services de location de véhicules soit d'obtenir le statut d'« agence de voyages de catégorie A »[16]. La location de véhicules figure sur la liste des activités que peuvent exercer les agences de voyages et celles qui souhaitent fournir ces services en cette qualité doivent satisfaire aux exigences correspondantes énoncées dans le cahier des charges (voir section 6.1).

Les restrictions relatives à la forme juridique requise pour exercer certaines activités, telles que la location de véhicules, sont imposées par l'administration pour s'assurer de la capacité financière des agents économiques. L'OCDE croit comprendre que les autorités tunisiennes estiment que les entreprises sont plus à même d'offrir des garanties de financement solides que les personnes physiques et qu'elles sont plus susceptibles de bénéficier de services de crédit-bail. Elles sont également considérées comme moins susceptibles de proposer des services de piètre qualité qui nuiraient à la fois aux consommateurs locaux et à la compétitivité internationale du secteur. Selon le ministère du Transport, le cahier des charges a été adapté pour tenir compte de la réalité du marché, où seules les sociétés fournissent des services de location de véhicules.

5.3.3. Atteinte à la concurrence

L'existence d'un cahier des charges, fixant les conditions relatives à la capacité professionnelle minimum et aux moyens matériels minimums pour exercer, se traduit par une augmentation des coûts fixes des

entreprises, et donc du coût d'entrée. Cela réduit la concurrence et entraîne des prix plus élevés. Alors que ces obstacles pourraient entraîner une réduction du nombre de sociétés présentes sur le marché, ceci aura pour effet de baisser la pression concurrentielle pour les sociétés déjà établies, ce qui pourra également renforcer l'exercice informel de l'activité. À cet égard, la Chambre syndicale des loueurs de voitures a affirmé que près de 52 000 véhicules étaient loués de manière informelle chaque année en Tunisie[17]. Cette informalité est due à une pénurie de l'offre et à une augmentation des prix en période d'affluence en raison d'une demande excessive. La teneur des exigences prévues dans le cahier des charges, ainsi que leur nécessité, sont analysées ci-dessous.

Taille de la flotte. En fixant un nombre minimum de véhicules, cette restriction exclut du marché de la location de véhicules un certain nombre de prestataires de services de petite ou moyenne taille qui pourraient être en mesure de mieux répondre à la demande des consommateurs. Cela a pour effet de limiter le choix des consommateurs et se traduit par un nombre insuffisant de véhicules disponibles, notamment lors des périodes d'affluence (par exemple pendant la haute saison touristique). Cela a également pour effet de limiter la flexibilité des entreprises à répondre à l'évolution de la conjoncture en réduisant leurs activités. Cela se traduit par des coûts fixes élevés pour les sociétés, réduisant ainsi la concurrence. L'entretien d'une vaste flotte automobile augmente également les coûts d'exploitation et d'entretien pour les entreprises. Ces facteurs entraînent une augmentation des prix répercutée sur le consommateur, et le poussent à choisir des solutions informelles moins coûteuses.

Les conditions relatives à l'âge maximum augmentent les coûts d'entrée et dissuadent les opérateurs d'entrer sur le marché, en particulier ceux de petite et moyenne taille. Les coûts d'établissement élevés augmenteront probablement les coûts de location pour les consommateurs. Ces restrictions s'ajoutent aux contrôles techniques obligatoires des véhicules. L'analyse comparative entre les États membres de l'UE montre que les objectifs politiques de garantie de la sécurité routière et de la qualité des contrôles techniques peuvent être atteints par des moyens moins restrictifs. Les principaux facteurs déterminant l'état des véhicules de transport de marchandises sont : le bon fonctionnement, le kilométrage parcouru, les années de service et la régularité des contrôles techniques. L'entretien correct des véhicules est d'autant plus important pour les véhicules vieillissants (Commission européenne, 2014[4]). En outre, le cahier des charges peut fixer des normes supérieures au niveau que des clients avisés choisiraient, certains consommateurs préférant des véhicules moins chers à des véhicules plus récents. Le bien-être des consommateurs peut pâtir de ces normes étant donné que les consommateurs ne sont pas en mesure d'acheter les services moins coûteux qu'ils seraient susceptibles de privilégier.

Expérience professionnelle. Le fait d'exiger des diplômes universitaires spécifiques ou trois ans d'expérience spécialisée dans le secteur de la location de véhicules est susceptible d'accroître les coûts pour un opérateur qui souhaite s'installer et exercer une activité sur le marché. C'est plus particulièrement le cas lorsqu'il existe une pénurie de travailleurs dûment qualifiés. Ces exigences minimales peuvent dissuader les opérateurs d'entrer sur le marché et réduire l'innovation.

Forme juridique. Les restrictions concernant la forme juridique empêchent les entrepreneurs individuels de proposer des services de location de voitures. Ces restrictions augmentent les coûts d'accès au marché ainsi que les coûts de fonctionnement. Selon les parties prenantes, dans la pratique, les entrepreneurs individuels proposent, de manière informelle, des services de location de voitures aux clients. Dans d'autres pays, comme la Croatie, tant les personnes morales que physiques peuvent proposer des services de location de véhicules[18].

5.3.4. Recommandations

Les recommandations de révision des conditions relatives à la location de véhicules formulées par l'OCDE sont les suivantes :

- Supprimer ou baisser le nombre minimum de véhicules exigé pour les sociétés de location de véhicules ;
- Supprimer ou renforcer considérablement les conditions relatives à l'âge maximum et prévoir une réglementation complémentaire en matière de sécurité routière, par exemple en imposant un nombre maximal d'années de service appliqué de manière uniforme et une obligation de passer des contrôles techniques réguliers. L'établissement de critères supplémentaires devrait garantir un cadre réglementaire commun aux entreprises nouvelles et à celles déjà établies sur le marché ;
- Supprimer les exigences relatives à l'expérience professionnelle.
- Adapter la réglementation en vigueur pour permettre aux personnes physiques de fournir des services de location de voitures. Cette possibilité était offerte dans la précédente version du cahier des charges.

5.4. Taxis et autres moyens de transport public routier non régulier

5.4.1. Contexte

Le « transport public routier non régulier » comprend les catégories suivantes : les taxis individuels, les taxis collectifs, les taxis « grand tourisme », les voitures de « louage » et le transport rural (taxis et autres services de location de véhicules)[19]. Les taxis « grand tourisme » sont autorisés à opérer entre les aéroports et toute autre destination en Tunisie. Les taxis collectifs sont utilisés principalement dans les grandes villes et suivent des itinéraires spécifiques. Les véhicules de louage sont les transports publics routiers non réguliers les plus couramment utilisés entre les villes, et les taxis de transport rural sont utilisés pour relier les villes aux villages et aux zones reculées. Ces différents types de transport public non régulier représentent des options de mobilité très importantes pour les touristes. En 2019, 52 373 taxis et autres véhicules de location étaient immatriculés en Tunisie.

Table 5.1. Le transport public non régulier de voyageurs en Tunisie

Taxis individuels	Transport rural	Taxis « grand tourisme »	Taxis collectifs	Taxis de « louage »	Total
32 183	7 234	184	2 701	10 071	52 373

Source : Ministère du Transport, 2019, http://www.transport.tn/uploads/Statistique/Transport_public_non_regulier_personnes_fr.pdf

5.4.2. Description des obstacles et objectifs de politique publique

Autorisation d'exploitation, procédures et conditions

L'article 23 de la Loi n° 2004-33 stipule que les taxis et autres véhicules de location sont soumis à une autorisation d'exploitation délivrée par le gouverneur de la région où réside le demandeur. Les autorisations sont délivrées après accord entre le gouverneur et la commission consultative régionale. La composition et le fonctionnement de la commission consultative régionale sont fixés par le Décret nº 2004-2410 du 14 octobre 2004. Une fois l'autorisation délivrée, si le demandeur ne vient pas retirer sa carte d'exploitation pour le véhicule concerné dans un délai de deux ans, l'autorisation est annulée[20]. L'autorisation d'exploitation est soumise à plusieurs conditions :

Système de quotas. Les services de la Direction générale du transport terrestre procèdent annuellement au calcul des quotas en matière de nouvelles autorisations à octroyer pour chaque gouvernorat et pour chaque forme de transport public routier non régulier. Ces quotas prennent en compte de nombreux paramètres, y compris l'offre de transport existante et la densité de population dans le gouvernorat

concerné. Le gouverneur territorialement compétent a cependant la liberté de gérer les quotas qui lui incombent.

L'OCDE croit comprendre que ce système est mis en place pour assurer un équilibre entre l'offre et la demande en services de transport public routier non régulier à travers le pays.

Forme juridique. Les personnes morales ne peuvent pas obtenir une autorisation d'exploitation et ne peuvent donc pas exercer l'activité de transport public routier non régulier de personnes. Ces services ne peuvent être proposés que par des personnes physiques. Toutefois, cette règle ne s'applique pas aux sociétés qui exerçaient une activité de transport public routier non régulier de personnes par taxi, véhicules de louage et de transport rural avant la date de cette modification[21]. Selon les autorités, ces sociétés existent toujours et peuvent augmenter leur flotte selon les conditions requises et renouveler leurs autorisations d'exploitation.

L'OCDE croit comprendre que cette modification a été introduite afin de promouvoir les possibilités d'emploi pour les personnes issues de milieux socio-économiques défavorisés. Elle peut refléter la préférence des responsables de l'élaboration des politiques pour des entreprises indépendantes par rapport à de grandes entreprises employant des conducteurs, ainsi que le souhait d'éviter le risque que les autorisations ne soient monopolisées par un petit nombre d'opérateurs.

Restrictions pour les personnes physiques. Une autorisation octroyée à une personne physique n'est valable que pour un seul véhicule désigné[22]. Une personne physique peut posséder ou louer le véhicule destiné à être utilisé comme taxi ou autre véhicule de location mais elle ne peut pas immatriculer plus d'un véhicule. Les sociétés présentes sur le marché doivent avoir au moins cinq véhicules et peuvent demander à ajouter des véhicules à leur flotte (voir ci-dessous).

Restrictions d'activité. Un demandeur ne peut obtenir qu'une seule autorisation pour exercer l'une des activités suivantes : voitures de taxi individuel, de taxi collectif, de taxi grand tourisme, de louage ou de transport rural[23]. L'objectif stratégique visé est probablement de garantir la qualité des services et de contrôler l'offre en limitant les conducteurs à une catégorie spécifique.

Conditions relatives à l'autorisation d'exploitation

Critères d'éligibilité. Pour obtenir l'autorisation d'exploitation, il faut remplir quatre conditions : 1) Le demandeur doit être de nationalité tunisienne et avoir un casier judiciaire vierge; 2) Le demandeur ne doit pas appartenir au personnel de l'État, d'une collectivité locale ou d'une entreprise publique ; 3) Le demandeur doit exercer l'activité de manière exclusive et ne doit pas disposer d'autres sources de revenus jugés suffisants (à savoir trois fois le salaire minimum dans le secteur non agricole)[24] et 4) le demandeur doit disposer des moyens matériels minimums fixés par la réglementation en vigueur (voir plus bas les conditions relatives à la flotte).

Le demandeur doit également être titulaire 1) d'une carte professionnelle ; 2) du permis de conduire de la catégorie D ou D1, 3) d'un certificat d'aptitude professionnelle, 4) doit avoir exercé en tant que conducteur auprès d'un transporteur public de personnes durant une période d'au moins un an et avoir suivi des cours en matière de secourisme routier[25].

Conditions minimales relatives à la flotte. Plusieurs conditions minimales sont énoncées dans l'arrêté du ministre du Transport du 22 janvier 2010, dont l'âge maximum des véhicules, la taille de flotte minimale (pour les entreprises) et les conditions relatives aux bureaux et aux garages.

- *Conditions relatives à l'âge maximum* : l'âge des voitures de taxi individuel, de taxi collectif, de taxi de tourisme, de « louage » et de transport rural ne doit pas dépasser 7 ans au moment de leur mise en exploitation et elles ne peuvent être exploitées au-delà de 15 ans d'âge.
- *Taille et renouvellement de la flotte***.** Les sociétés qui exercent une activité sur le marché doivent disposer de cinq voitures au moins[26].

- *Dispositions relatives aux bureaux et aux garages***.** Les sociétés qui exercent une activité sur le marché doivent disposer de deux locaux au moins, le premier abritant le siège social de l'entreprise et le second réservé au remisage des voitures[27].

Des moyens matériels minimums ont certainement été mis en place pour garantir la qualité des services. L'OCDE croit comprendre que ces limites d'âge des véhicules sont destinées à encourager le renouvellement de la flotte de véhicules en Tunisie, qui était vieillissante au moment de l'adoption du cahier des charges, et à garantir la sécurité en renforçant les normes appliquées aux véhicules. Les exigences d'âge peuvent être plus faciles à contrôler que des normes de sécurité plus détaillées. Certains pays peuvent également imposer des restrictions d'âge pour réduire les émissions de carbone. À titre d'exemple, Londres a renforcé ses restrictions d'âge dans le cadre de la lutte pour réduire les émissions de carbone : entre le 1er novembre 2021 et le 31 octobre 2022, les véhicules de plus de 12 ans ne peuvent plus être immatriculés. Entre le 1er novembre 2022 et le 31 octobre 2023, les véhicules de plus de 11 ans ne pourront plus être immatriculés. Auparavant, une limite d'âge de 15 ans était en place[28].

Cette disposition concernant la taille de la flotte vise à garantir un certain niveau de service des entreprises. Il est important de noter que cette condition ne s'applique qu'aux sociétés existantes, les nouvelles sociétés ne pouvant plus entrer sur le marché. Un des objectifs pourrait être d'éviter la prolifération de petites entreprises non structurées. Elle vise également à encourager la croissance et la création d'emplois par les sociétés. Selon le ministère, une autorisation préalable est requise pour augmenter la taille de la flotte, mais aucune procédure claire n'a été mise en place[29].

Carte professionnelle*.* Conformément au Décret nº 2007-4101 du 11 décembre 2007, et conformément aux conditions d'octroi de l'autorisation d'exploitation, une carte professionnelle sera délivrée aux personnes exerçant une activité de transport public routier non régulier. La carte a une durée de validité de cinq ans[30]. Pour obtenir une carte professionnelle pour la conduite d'une voiture « taxi », de « louage » ou de transport rural, les demandeurs doivent remplir les conditions suivantes : 1) être de nationalité tunisienne ; 2) pour les taxis individuels ou les taxis « grand tourisme », les demandeurs doivent être titulaires d'un certificat d'aptitude professionnelle tel que prévu dans le Décret nº 2006-2118 du 31 juillet 2006 (et joindre une photocopie de ce certificat à leur demande) ; 3) avoir suivi des cours en matière de secourisme routier ; 4) ne pas appartenir au personnel de l'État, d'une collectivité locale ou d'une entreprise publique[31].

À ses conditions, s'ajoutent deux autres exigences pour obtenir la carte professionnelle :

- **Durée minimale de détention du permis de conduire spécifique.** Le demandeur est titulaire d'un permis de conduire de catégorie D ou D1 depuis au moins 2 ans.
- **Restrictions d'activité.** La carte professionnelle est associée à un type de transport et aucun conducteur ne peut obtenir plus d'une carte professionnelle à la fois.

L'OCDE croit comprendre que les conducteurs sont tenus d'obtenir une carte professionnelle pour des raisons de sécurité et de protection des consommateurs. L'obligation d'être titulaire du permis de conduire spécifique depuis au moins deux ans vise à garantir la sécurité des passagers et la sécurité routière ainsi que la qualité des services et d'éviter que des conducteurs non qualifiés exercent une activité. L'objectif stratégique visé est probablement de garantir la qualité des services et de contrôler l'offre en limitant les conducteurs à une catégorie spécifique.

Permis de conduire. Les conducteurs de véhicules de transport public routier non régulier doivent également être titulaires de la catégorie appropriée du permis de conduire. Conformément au Décret gouvernemental nº 2021-510 du 18 juin 2021, les catégories de permis de conduire ont été mises à jour. Les catégories suivantes s'appliquent au transport public non régulier :

- Catégorie « D » : automobiles destinées au transport de personnes dont le nombre de places dépasse huit, celui du conducteur non inclus.

- Catégorie « G » : automobiles des catégories « taxis », voitures de « louage » et voitures de transport rural.

Avant d'obtenir un permis de conduire de catégorie D ou G, le demandeur doit déjà être titulaire d'un permis de conduire de catégorie B (le permis de conduire standard pour les véhicules à moteur) et avoir suivi la formation appropriée[32]. L'âge minimum pour obtenir le permis de conduire de catégorie B est 18 ans, tandis qu'il faut être âgé de 21 ans au moins pour le permis de catégorie D et de 20 ans pour le permis de catégorie G[33]. Pour obtenir le permis de conduire concerné, le candidat doit en faire la demande auprès des services régionaux de l'Agence technique des transports terrestres (ATTT) par l'intermédiaire de l'un des établissements de formation agréés (dans le domaine de la conduite des véhicules et de la sécurité routière).

Pour obtenir le permis de conduire, le candidat doit avoir suivi un nombre minimum de séances de formation théoriques et pratiques. Il doit également réussir aux trois épreuves : une épreuve théorique, une épreuve pratique de circulation et une épreuve pratique de manœuvres. Un certificat médical est exigé pour tous les permis de conduire. Pour les permis de conduire de catégorie D et G, le certificat doit être établi par un médecin du travail[34]. Pour les permis de conduire de catégorie D et G, la durée de validité est la suivante : jusqu'à l'âge de 60 ans (3 ans) contre 10 ans pour les permis de conduire de catégorie B ; entre l'âge de 60 ans et l'âge de 76 ans (2 ans) contre 5 ans pour la catégorie B ; et à partir de 76 ans (un an) contre 3 ans pour la catégorie B.

L'OCDE croit comprendre qu'une durée de validité plus courte est prévue pour les permis de conduire de catégorie D et G, pour s'assurer que les titulaires du permis de conduire remplissent toujours les conditions pour en bénéficier et que les permis concernés restent valides.

Certificat d'aptitude professionnelle. Pour obtenir ce certificat, le demandeur doit être de nationalité tunisienne, être titulaire du permis de conduire de la catégorie D et avoir réussi l'examen concerné, fixé par le gouverneur, et qui, selon la législation, est organisé au moins une fois tous les trois ans pour les taxis « grand tourisme ». Une fois obtenu, le certificat a une validité permanente. Le certificat est délivré par le gouverneur aux candidats et se limite à un périmètre déterminé porté sur le certificat. Pour les taxis « grand tourisme » ce périmètre peut couvrir l'ensemble du territoire[35].

Le certificat professionnel a certainement été mis en place pour garantir la qualité des services. L'examen a été mis en place afin de garantir la sécurité routière et la sécurité des passagers en s'assurant des connaissances des chauffeurs de taxi.

Réglementation tarifaire

En vertu du Décret nº 2007-2202 du 3 septembre 2007, le tarif de transport public routier non régulier de personnes est fixé par décision conjointe du ministre du Transport, du ministre du Commerce et de l'Artisanat et du ministre du Tourisme. Le décret ne précise pas de calendrier pour la révision tarifaire. L'Arrêté ministériel du ministre du Transport du 29 novembre 2022 a révisé les tarifs, avec une augmentation globale de 15 % pour toutes les catégories de taxis.

Le Décret nº 2014-409 du 16 janvier 2014, fixant les attributions du ministère du Transport, dispose que le ministère est tenu de fixer les tarifs des services relevant de sa compétence. L'objectif stratégique probablement visé est de protéger les consommateurs et de soutenir le système tunisien de transport public en proposant des services de mobilité abordables pour les citoyens.

Table 5.2. Nouveaux tarifs adoptés pour les taxis individuels

Compteur au départ	900 millimes
Compteur au départ depuis la station de l'aéroport	4 500 millimes
Distance	46 millimes/ 79 mètres
Temps d'attente	46 millimes par tranche de 18 secondes
Bagages (plus de 10kg)	1 000 millimes (pièce)
Tarif de nuit	50% de 9h00 à 17h00

Source : ministère du Transport, 2022 (http://www.transport.tn/fr/terrestre/article/378/tarifs-du-transport-non-regulier-des-personnes)

5.4.3. Atteinte à la concurrence

Procédure d'autorisation d'exploitation

Selon plusieurs parties prenantes, les besoins en matière de transport public routier non régulier et les demandes d'autorisations surtout dans les grandes agglomérations dépassent largement les quotas octroyés par les autorités créant ainsi une rareté artificielle de l'offre. Les critères techniques à la base de ce système ne sont pas communiqués posant ainsi la question de leur niveau d'adéquation avec les paramètres d'une demande en mobilité sujette à des dynamiques et des variations et qui se caractérise par le foisonnement, la multiplicité et la diversité, en termes de besoins, d'acteurs et de modalités. De plus, la gestion des gouverneurs de ces quotas pose question. L'OCDE a été informée que le processus d'octroi d'autorisations n'est pas transparent conférant un pouvoir discrétionnaire considérable aux gouverneurs et augmentant le risque de comportements rentiers et de favoritisme entre les candidats.

Les restrictions concernant les formes juridiques posent deux problèmes. Premièrement, cette disposition limite l'éventail de modèles économiques qui peuvent être adoptés dans l'industrie. Elle empêche notamment des sociétés de taxis qui possèdent plusieurs véhicules et emploient des conducteurs de s'installer. Les chauffeurs de taxi doivent donc être des entrepreneurs ayant accès à un véhicule. Cette restriction peut dès lors réduire le nombre potentiel d'acteurs sur le marché. Dans de nombreux autres pays, des entreprises de taxis comptant plusieurs voitures ont vu le jour. Cela peut se traduire par d'importantes économies d'échelle, y compris en gérant le risque d'immobilisation des véhicules, en répartissant les coûts de réparation et d'entretien et en diversifiant l'offre de services (par exemple en mettant à disposition plusieurs véhicules lors d'événements). Sur un marché compétitif, les économies de coûts réalisées se traduiraient par des prix plus bas pour les consommateurs, tandis que les gains en termes de qualité de service seraient aussi anticipés (OCDE, 2020[5]). D'autres entreprises de transport en Tunisie, comme les entreprises de transport touristique, ne doivent pas nécessairement être exploitées par des personnes physiques. En outre, de nouvelles entreprises ont été autorisées à entrer sur le marché des taxis jusqu'en 2006.

Deuxièmement, la législation traite les acteurs existants sur le marché différemment des nouveaux arrivants ; il s'agit généralement d'une disposition de maintien des droits acquis. La concurrence est limitée dans le sens où les nouveaux acteurs peuvent uniquement exercer en tant que personnes physiques et non en tant que personnes morales, alors que les acteurs déjà en place peuvent continuer à exercer leur activité.

Une personne physique n'a le droit d'utiliser qu'un seul véhicule conformément à l'autorisation qui lui a été délivrée. Si le véhicule en question ne peut pas être utilisé (notamment parce qu'il est en réparation ou qu'il est endommagé), cela peut se traduire par une perte d'efficacité, la personne physique étant soit obligée d'immatriculer un nouveau véhicule soit de ne pas travailler pendant la durée d'immobilisation du véhicule immatriculé. Cela pénalise aussi bien l'entreprise de taxis que les consommateurs. Les entreprises qui exercent sur le marché peuvent ajouter des véhicules à leur flotte, après avoir obtenu l'autorisation du ministère du Transport.

La restriction d'activité empêche les conducteurs qui fournissent un type de service de transport d'en fournir un autre, étant donné que chaque type de transport nécessite une autorisation d'exploitation et que les personnes physiques ne peuvent être titulaires que d'une seule autorisation d'exploitation pour une activité de transport. Cette limite peut entraver l'entrée dans des secteurs de forte demande mais peut tout aussi bien accroître la concurrence dans des secteurs où la demande est moindre ou le niveau de consentement à payer plus faible. Elle peut entraver l'utilisation efficace de la capacité des personnes physiques étant donné qu'elles ne peuvent pas changer leur mode de transport pour répondre à la demande en période d'affluence (par exemple en exerçant une activité de transport par véhicule de louage en haute saison alors qu'elles proposent des services de taxi en temps normal). Cela peut limiter excessivement le nombre de prestataires de services, réduire la concurrence entre les prestataires de différents services de transport et se traduire par une augmentation des prix.

Conditions relatives à l'autorisation d'exploitation

Critères d'éligibilité. L'accumulation de dispositions limitent la flexibilité et imposent des limites importantes aux autres modèles d'activité. Elles suppriment en effet l'exercice de la conduite à temps partiel et pénalisent donc les conducteurs par rapport à ceux qui offrent des services informels de VTC ou de covoiturage. En Tunisie, ces services ne sont pas réglementés (voir section 5.5), de sorte que les conducteurs peuvent entreprendre ces activités tout en ayant d'autres sources de revenus et en exerçant d'autres professions. Dans ce contexte, les dispositions peuvent réduire le nombre de conducteurs qualifiés, réduisant ainsi le nombre d'acteurs sur le marché ou de nouveaux arrivants potentiels et augmentant les prix pour les consommateurs.

Les exigences en matière de documentation (comme la preuve des revenus) peuvent alourdir la charge administrative qui pèse sur les acteurs du marché, augmentant ainsi les coûts et dissuadant les acteurs d'entrer sur le marché.

D'une manière générale, le fait d'exiger une expérience spécialisée ou des diplômes universitaires spécifiques peut augmenter les coûts d'entrée sur le marché et de fonctionnement de l'entreprise, surtout en cas de pénurie de conducteurs dûment qualifiés. Cela peut limiter le nombre de prestataires de services et se traduire par une augmentation des prix. La condition relative à l'expérience professionnelle spécifique minimum peut limiter le nombre de prestataires de services sur le marché. Un nombre réduit de professionnels qualifiés ayant l'autorisation requise peut donc augmenter les coûts pour les entreprises qui souhaitent s'installer et exercer une activité sur le marché.

Conditions minimales relative à la flotte. L'obligation d'adhérer à des normes très spécifiques ou excessives peut augmenter le coût d'entrée pour un prestataire, décourager les nouveaux arrivants potentiels et réduire ainsi le nombre de participants sur le marché au fil du temps.

Les conditions relatives à l'âge maximum augmentent les coûts d'entrée et dissuadent les opérateurs d'entrer sur le marché. Les coûts d'établissement élevés réduiront la concurrence et augmenteront probablement les coûts de ces services pour les consommateurs finaux. Ces normes peuvent être supérieures au niveau que des clients avisés choisiraient, certains consommateurs préférant des véhicules moins chers à des véhicules plus récents. Le bien-être des consommateurs peut pâtir de ces normes, étant donné que les consommateurs ne sont pas en mesure d'acheter les services moins coûteux qu'ils seraient susceptibles de privilégier. En Australie, la commission des taxis de l'État de Victoria a supprimé les limites d'âge pour les taxis et les voitures de louage en 2016[36]. Auparavant, les taxis devaient respecter l'âge maximum du véhicule en fonction du type de véhicule et de la zone dans laquelle le taxi était conduit. À titre d'exemple, dans l'agglomération de Melbourne, l'âge maximum des véhicules s'élevait à 6.5 années pour l'exploitation et à 2.5 années pour l'immatriculation initiale du véhicule[37].

En fixant un nombre minimum de véhicules, cette restriction exclut du marché un certain nombre de prestataires de services de petite ou moyenne taille qui pourraient être en mesure de mieux répondre à la demande des consommateurs. Cela se traduit également par des coûts fixes élevés pour les sociétés, qui

peuvent être répercutés sur le consommateur. L'absence de règles ou de principes directeurs rendus publics sur la procédure à suivre pour demander au ministère du Transport l'ajout de véhicules dans la flotte d'une entreprise et l'absence de conditions objectives pour le décideur pourraient entraîner une discrimination entre les demandeurs et se traduire par une insécurité juridique, ce qui aurait pour effet de dissuader les entreprises d'augmenter la taille de leur flotte.

Carte professionnelle. Les conditions exigées pour la carte professionnelle sont les mêmes que celles requises pour l'autorisation d'exploitation. L'obligation supplémentaire de détenir une carte professionnelle constitue probablement une contrainte administrative puisque le demandeur doit déjà avoir satisfait aux conditions relatives à l'autorisation d'exploitation ainsi qu'aux exigences spécifiques en matière d'éducation pour obtenir un permis de conduire de catégorie D ou G. Dans des pays comme la France, les chauffeurs de taxi doivent obtenir une carte professionnelle mais peuvent être titulaires d'un permis de conduire classique.

L'obligation d'être titulaire d'un permis de conduire de catégorie D ou G depuis au moins deux ans retarde l'entrée sur le marché. D'autres pays, comme la France[38] demandent aux chauffeurs d'avoir un permis de conduire standard depuis trois ans minimums. En Espagne, il n'existe pas de période minimale pour les chauffeurs de taxi, mais pour les services de covoiturage, les chauffeurs doivent être titulaires d'un permis de conduire classique depuis au moins deux ans.

Les restrictions d'activité empêchent les conducteurs qui fournissent un type de service de transport d'en fournir un autre, car chaque type de transport nécessite une carte professionnelle et les conducteurs ne peuvent en détenir qu'une. Dans de nombreuses autres juridictions, les chauffeurs peuvent offrir à la fois des services de taxi et de chauffeur touristique. Aux États-Unis, la plupart des chauffeurs Uber travaillent également comme taxis[39]. En Espagne et en Italie, grâce à des partenariats avec les associations de taxis[40], les conducteurs de taxi affiliés peuvent aussi exercer leur activité par l'intermédiaire de la plateforme Uber et ainsi proposer à la fois des services de VTC et de taxi standard[41]. D'autres pays comme l'Allemagne et l'Autriche proposent également ce modèle mixte[42].

Permis de conduire. Le renouvellement, tous les trois ans, d'un permis de conduire de catégorie D ou G, contrairement à 10 ans pour les permis classiques, peut représenter une contrainte administrative excessive. Les contraintes administratives augmentent les coûts pour les opérateurs sans entraîner nécessairement d'effet discriminatoire sur la concurrence sur le marché ; cela concerne notamment le temps consacré, les éventuels retards et les occasions manquées de porter l'efficacité à son maximum. C'est pourquoi elles peuvent réduire l'intérêt des opérateurs entrants et entraver l'efficacité et la compétitivité du marché. En France, le permis de conduire pour les véhicules de transport de passagers doit être renouvelé tous les 5 ans pour les conducteurs âgés de moins de 55 ans[43].

Certificat d'aptitude. L'obligation de passer un examen peut retarder l'entrée sur le marché ou dissuader les opérateurs d'entrer sur le marché, étant donné que cet examen n'est organisé qu'une fois tous les deux ans pour les taxis individuels et une fois tous les trois ans pour les taxis « grand tourisme ». Si les examens ne sont pas organisés conformément à la législation, cela peut réduire davantage encore le nombre de personnes autorisées à exercer une activité sur le marché, augmenter les coûts et réduire la diversité des services proposés.

Réglementation tarifaire

Cette disposition peut limiter la capacité des opérateurs à fixer leurs prix. Les opérateurs, par exemple, ne seront pas en mesure de proposer des tarifs inférieurs à ceux de leurs concurrents pour gagner des parts de marché. Même si la réglementation tarifaire des taxis est une pratique courante dans de nombreuses juridictions, l'absence de référence à la fréquence des révisions tarifaires constitue une source d'incertitude pour les exploitants. En France, les tarifs des taxis sont révisés chaque année, en tenant compte de plusieurs paramètres, notamment les prix des carburants et des véhicules, ainsi que les coûts de réparation, d'entretien et d'assurance[44].

Les parties prenantes ont informé l'OCDE que les révisions des tarifs réglementés étaient constamment retardées par les autorités, malgré les demandes pressantes des syndicats de taxis à la suite de plusieurs augmentations des prix du carburant et de l'assurance. C'est le principal facteur qui explique la participation croissante des chauffeurs de taxi au marché du covoiturage, en particulier aux heures de pointe. Cette activité n'est pas réglementée en Tunisie et les prix sont librement fixés par les opérateurs des plateformes. Cependant, les parties prenantes ont signalé qu'elle créait des distorsions sur le marché et affectait sérieusement le bien-être des consommateurs (voir section 5.5).

5.4.4. Recommandations

Les recommandations de révision des conditions relatives aux taxis et aux autres véhicules de location formulées par l'OCDE sont les suivantes :

- En matière de procédures d'autorisation d'exploitation, les autorités devraient :
  - Revoir les critères définissant les quotas et les conditions d'attribution des autorisations d'exploitation et rationaliser les procédures de leur obtention en assurant la transparence des critères de sélection (voir chapitre 9).
  - Autoriser les personnes morales à entrer sur le marché et à exercer une activité de taxi et autres formes de transport public non régulier au même titre que les personnes physiques, conformément au précédent cahier des charges (datant de 2006) et supprimer les exigences minimales relatives à la taille de la flotte.
  - Permettre aux chauffeurs d'exercer plus d'un type de transport s'ils remplissent les conditions requises.
- S'agissant des conditions d'autorisation d'exploitation, les autorités devraient :
  - Supprimer l'exigence relative à l'expérience professionnelle minimum.
  - Supprimer l'obligation pour les conducteurs de conduire des véhicules à plein temps et de ne pas avoir d'autres sources de revenus.
  - Supprimer ou renforcer les conditions relatives à l'âge maximum concernant les véhicules utilisés pour la première fois et les remplacer par des réglementations de sécurité plus strictes et des contrôles techniques plus fréquents.
  - Réexaminer l'obligation de détenir une carte professionnelle, les opérateurs devant déjà être titulaires d'un permis de conduire spécifique correspondant à la catégorie de transport concernée ainsi que d'une autorisation d'exploitation. Envisager d'augmenter la durée de validité des permis de conduire de catégorie D et G et l'aligner avec celle de la catégorie B.
  - Si l'obtention d'une carte professionnelle est considérée comme essentielle, envisager de supprimer l'obligation d'être titulaire d'un permis de conduire spécifique depuis au moins deux ans. Les responsables de l'élaboration des politiques peuvent demander aux conducteurs d'être titulaires du permis de conduire classique (catégorie B) depuis deux ans.
  - Si l'obtention d'un certificat d'aptitude pour les taxis (individuels et « grand tourisme ») est considérée comme essentielle, envisager d'augmenter la fréquence des examens associés et garantir le droit des candidats à se présenter régulièrement à l'examen.
- S'agissant de réglementation tarifaire, les autorités devraient :
  - Adopter un cadre tarifaire plus flexible et plus prévisible pour le transport public non régulier qui favorise une concurrence loyale avec les prestataires de nouveaux services de transport.
  - Garantir un cadre tarifaire qui permette des révisions tarifaires régulières sur la base de critères objectifs et transparents tels que les prix du carburant, des véhicules et de l'assurance. Une révision annuelle, telle qu'elle est imposée dans certaines juridictions, pourrait être envisagée.

5.5. Services de covoiturage

5.5.1. Contexte

L'innovation de rupture dans le secteur du transport routier a modifié le paysage réglementaire et concurrentiel mondial (OCDE, 2022[6]). Dans son *Manuel sur la politique de la concurrence à l'ère numérique*, l'OCDE a expliqué que cela a entraîné des avantages clés pour les consommateurs :

> *"Ces dernières années, les services de covoiturage sont entrés et ont rapidement élargi leur offre de services concurrents. Le modèle de plateforme a perturbé les marchés traditionnels des taxis et des véhicules de location privés et amélioré les services aux consommateurs*
>
> *Alors que de nombreuses fonctionnalités ont été introduites par de nouveaux acteurs, les opérateurs historiques ont souvent réagi, par exemple, en introduisant ou en s'inscrivant à leurs propres applications numériques avec de nombreuses fonctionnalités identiques ». (OCDE, 2022[6]).*

Dans plusieurs juridictions, les services de covoiturage ne sont pas encore réglementés, tandis que les taxis et les véhicules de location privés sont souvent soumis à une vaste réglementation.

En Tunisie, il n'existe pas de cadre réglementaire pour les services de covoiturage. L'OCDE comprend que ces services sont toutefois proposés par des taxis via plusieurs applications, y compris Bolt, Yassir, InDriver et OTO.

5.5.2. Description des obstacles et objectifs de politique publique

Les plateformes et les services de covoiturage ne sont pas couverts par la législation en vigueur car les innovations de rupture et les nouveaux modèles économiques ne rentrent pas dans le cadre réglementaire traditionnel des services réglementés de transport public ou touristique. Selon les autorités, ces plateformes ne correspondent à aucune des définitions du transport routier (transport touristique, public ou privé) prévues dans la Loi nº 2004-33 du 19 avril 2004 portant organisation des transports terrestres.

Le ministère du Transport a informé l'OCDE qu'il élabore actuellement un cahier des charges pour réglementer ce sous-secteur. Le Décret nº 2014-409 du 16 janvier 2014, fixant les attributions du ministère du Transport, dispose que le ministère est tenu :

> *D'intensifier l'utilisation des applications des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les différents domaines relevant de sa compétence pour assurer l'exploitation optimale des moyens et de l'infrastructure de transport ».*

L'OCDE croit également comprendre que cette initiative soulève de vives objections de la part des fédérations et des chauffeurs de taxis individuels.

5.5.3. Atteinte à la concurrence

En général, l'entrée de nouvelles sociétés et nouveaux modèles économiques peut apporter des avantages importants aux consommateurs (prix, temps d'attente, choix, qualité et disponibilité des services) et créer des gains d'efficacité. Toutefois, compte tenu de l'absence de cadre réglementaire sur le covoiturage en Tunisie, il existe un risque que ces nouveaux modèles économiques soient privilégiés par rapport aux services de taxi et de transport traditionnels qui sont soumis à des exigences réglementaires, et qu'ils ne se trouvent pas sur un pied d'égalité, faussant ainsi les résultats de la concurrence[45]. De plus, en Tunisie, il apparaît que l'offre actuelle de véhicules de transport routier n'a pas changé avec l'introduction de plateformes, les taxis réglementés étant les principaux utilisateurs de ces plateformes qu'ils utilisent pour contourner les tarifs réglementés.

Lorsqu'ils utilisent ces applications, les chauffeurs de taxi affirment qu'ils ne sont pas liés par le système de tarification réglementé, puisqu'ils fournissent un service privé et peuvent donc pratiquer des prix plus élevés. Dans certaines juridictions, les chauffeurs de taxi sont autorisés à négocier leurs tarifs avec les clients et ne sont pas tenus d'utiliser un taximètre lorsque le tarif est négocié à l'avance, à condition que les passagers aient accès à la formule calculant le prix (OCDE, 2020[5]). Les services de navette utilisent généralement des algorithmes de tarification dynamique qui ajustent les tarifs en fonction d'un certain nombre de variables, telles que le temps, la distance, les flux de circulation et la demande entre le passager et le conducteur. Ainsi, lorsque la demande augmente, les algorithmes de tarification utilisent un mécanisme de "tarification de pointe" pour encourager un plus grand nombre de conducteurs à prendre la route afin de répondre au nombre de demandes de passagers. Lorsque le nombre de conducteurs augmente et que les requêtes des passagers sont satisfaites, la demande devient plus gérable et les tarifs reviennent généralement à des niveaux plus bas[46]. Toutefois, la tarification incitative reste controversée, car elle ouvre la voie à une manipulation des prix[47].

Les parties prenantes ont confirmé que la plupart des taxis utilisent ces applications, en particulier aux heures de pointe, lorsque les tarifs sont les plus élevés. Les consommateurs n'ont donc pratiquement aucune alternative, étant donné l'insuffisance des services de transport public en Tunisie, et il est très difficile pour les consommateurs qui n'utilisent pas ces applications de trouver un moyen de transport. En outre, les prix définis par les applications peuvent être trois fois plus élevés que les tarifs réglementés pour le même trajet. Selon un récent rapport d'enquête du média tunisien *Al Katiba*,[48] ces augmentations de prix semblent être constantes, même en dehors des heures de pointe, ce qui soulève des questions quant à d'éventuelles violations de la concurrence. La question de savoir si la tarification algorithmique intra-plateforme donne lieu à des accords anticoncurrentiels ou à des pratiques concertées est largement débattue. Les conducteurs restent toutefois des entrepreneurs indépendants plutôt que des travailleurs ou des employés de ces plateformes et ne sont pas en mesure de se faire concurrence et de fixer librement les tarifs des courses. Cela pourrait amener les autorités chargées de l'application des règles de concurrence à considérer les plateformes comme des accords de réseaux dits « en étoile » qui facilitent les ententes horizontales de fixation des prix (Bekisz, 2021[7]).

Encadré 5.1. La plus haute juridiction de l'UE confirme la responsabilité des facilitateurs d'ententes

Dans un Arrêt du 22 octobre 2015 (affaire C-194/14 P), la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé une décision du Tribunal et, par là même, une décision de la Commission européenne de 2009 visant à tenir AC Treuhand pour responsable, en vertu des règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante, d'avoir facilité des ententes conformément à l'article 81, paragraphe 1, du traité CE (désormais article 101, paragraphe 1, du TFUE), indépendamment du fait qu'elle n'était pas active sur le marché faisant l'objet d'entente.

Cette décision est décisive, car la Cour s'est prononcée pour la première fois sur la "facilitation" d'ententes, telle que l'organisation d'une entente par une société de conseil. Cet arrêt est particulièrement important pour deux raisons.

Premièrement, la Cour a confirmé que l'accord de services entre AC Treuhand et les fournisseurs de stabilisants thermiques constituait un accord illégal au regard des règles de concurrence de l'UE. Les accords qui faussent la concurrence dans l'UE sont illégaux en vertu de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), que les parties concernées opèrent ou non sur le même marché. En outre, la Cour a estimé que l'efficacité de l'article 101 du TFUE, qui interdit les pratiques commerciales anticoncurrentielles, serait compromise si des facilitateurs tels qu'AC Treuhand pouvaient échapper à toute responsabilité.

Deuxièmement, le tribunal a confirmé que la Commission était en droit de fixer le montant de l'amende sous la forme d'une somme forfaitaire au lieu d'utiliser la valeur des ventes comme base. AC Treuhand, en tant que société de conseil, n'était pas active sur les marchés des stabilisateurs d'étain et de l'ESBO/des esters, et n'a donc pas réalisé de ventes sur ces marchés.

Source: Commission européenne, Affaire C-194/14 P, AC Treuhand AG v. Commission européenne, ECLI:EU:C:2015:717, https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&td=ALL&num=C-194/14%20P

L'utilisation d'applications de covoiturage en Tunisie ne semble pas avoir apporté les avantages escomptés pour le consommateur. Elle n'a pas élargi le choix, car elle s'appuie sur l'offre du système de taxis actuel, et le système d'évaluation des consommateurs ne semble pas avoir amélioré la qualité, un autre des avantages escomptés des applications. L'utilisation de ces applications a également augmenté les prix et affecté la disponibilité des services[49]. En outre, les préoccupations en matière de protection des données semblent de plus en plus importantes, comme le montre une plainte déposée par l'Instance nationale de la protection des données personnelles (INPDP) à l'encontre de l'une des plateformes[50].

5.5.4. Recommandations

Les recommandations de l'OCDE concernant les services de covoiturage sont les suivantes :

- Veiller à limiter autant que possible les distorsions anticoncurrentielles causées par l'activité informelle des prestataires de services de covoiturage actuels ;
- Permettre aux prestataires de se mettre en conformité dans le but d'augmenter le volume du marché et d'améliorer la qualité des services fournis aux consommateurs (Encadré 5.2).

Encadré 5.2. Exemples de réglementation des services de VTC

Espagne

En 2014, Uber est devenue la première plateforme étrangère de services de VTC à se déployer en Espagne. Rapidement, des juridictions régionales ont jugé que son modèle économique était illégal, parce que la plateforme engageait des chauffeurs sans licence (Noa, 2019[8]). En 2015, l'opérateur basé aux États-Unis est retourné sur le marché espagnol, qu'il partageait alors avec Cabify, un puissant concurrent local. Cette fois-ci, les opérateurs ont dû se conformer au système de VTC du pays ainsi qu'aux règles strictes énoncées dans la loi sur la réglementation des transports terrestres. La réglementation espagnole est devenue l'une des plus strictes d'Europe : un ratio d'une licence de VTC pour trente licences de taxis a été imposé, les plateformes ont été contraintes d'assurer 80 % de leurs services dans la région où elles avaient obtenu leur autorisation et devaient posséder une flotte d'au moins sept véhicules (Niblett, 2019[9]). Ces obligations ont été contestées par l'autorité nationale de la concurrence (CNMC) et plusieurs associations du secteur, qui ont estimé que ce système imposait des obstacles inutiles à l'innovation et portait préjudice aux utilisateurs (Cluet Vall, 2019[10]). Enfin, en 2018, la Cour suprême espagnole a confirmé la réglementation restrictive (Castro et Ramón Medina, s.d.[11]), même si le ratio de un pour trente n'a jamais été respecté dans la pratique. En réponse, les chauffeurs de taxis ont organisé une série de manifestations monstres, paralysant des villes comme Madrid et Barcelone. Face à cette situation insoutenable, le gouvernement a adopté le Décret royal nº 13/2018 qui prévoit une période de transition de quatre ans pour le transfert de la réglementation des licences de VTC du niveau national au niveau régional (Estado, 2018[12]). Une fois passé ce délai, il appartiendra aux régions d'autoriser l'exploitation urbaine des plateformes de services de VTC. Dans les territoires où aucun système n'aura été mis en place d'ici à 2022, les plateformes ne seront autorisées à emprunter que des itinéraires interurbains et finiront par disparaître puisque leur modèle économique repose sur les courses urbaines (Álvarez, 2022[13]). Jusqu'à présent, seule la ville de Madrid a adopté une réglementation autorisant l'exploitation urbaine des VTC. La période de transition s'est achevée en octobre 2022, et si d'autres régions ne s'empressent pas de suivre l'exemple de la capitale, les plateformes de services de VTC devront cesser leurs activités dans la majeure partie du pays (Jiménez, 2021[14]).

Égypte

Dans la région MENA, l'Égypte représente un marché important pour les plateformes de services de VTC, comme Uber et Careem, basée à Dubaï. Ces deux opérateurs ont gagné du terrain sur le marché du transport local égyptien pendant plusieurs années, ce qui a suscité une vive opposition de la part des chauffeurs de taxi, qui a explosé en 2017 (Oxford Business Group, 2019[15]). Dans ce contexte de vives tensions, un tribunal administratif a condamné les deux plateformes de services de VTC à suspendre leurs activités en 2018, à la suite d'une action en justice intentée par des associations de taxis, qui accusaient Uber et Careem d'engager des chauffeurs qui conduisaient des véhicules privés (Menabytes.com, 2018[16]). Le Tribunal du Caire chargé des référés a finalement annulé la décision, mais les tensions sont restées vives dans le secteur (Menabytes.com, 2018[17]). Afin de s'attaquer aux problèmes juridiques auxquels les plateformes de services de VTC étaient généralement confrontées dans le pays, le gouvernement a approuvé la loi nº 87 de 2018 ainsi que sa résolution exécutive nº 2180 de 2019 (Sadek, 2019[18]). Entre autres dispositions, le nouveau règlement exigeait des plateformes qu'elles obtiennent une autorisation renouvelable de cinq ans moyennant une redevance de 1.7 million USD et des propriétaires de voitures qu'ils obtiennent des licences spéciales afin de conduire des véhicules pour Uber et Careem en payant des droits annuels compris entre 56 et 112 USD (Riad-Riad,

2018[19]). En outre, les entreprises de services de VTC étaient également tenues de : (i) stocker les données des utilisateurs pendant 180 jours et les communiquer au gouvernement à sa demande ; (ii) vérifier les antécédents des conducteurs avant de les engager ; et (iii) réaliser des éthylotests et des tests de dépistage de stupéfiants de manière aléatoire. Ce règlement est le fruit d'un processus de consultation avec les plateformes, qui l'ont jugé efficace et innovant dans la région (Mamdouh El Shiekh et S., 2019[20]), (Voanews, 2018[21]).

Mexique

En 2015, dix-huit mois après l'arrivée d'Uber dans le pays, le gouvernement de la ville de Mexico est devenu la première autorité latino-américaine à réglementer les services de VTC. Entre autres impositions, la plateforme américaine est soumise à une taxe de 1.5 % par course, à un droit d'autorisation annuel et ses véhicules doivent avoir une valeur d'au moins 12 674 USD (De Haldevang, 2018[22]). Plus récemment, en 2019, le paiement d'une taxe supplémentaire de 2 % par course a été exigé pour l'utilisation de l'infrastructure locale, et les paiements en espèces ont été interdits (Love et N., 2019[23]).

- Encourager une coopération plus étroite entre le ministère du Transport et le Conseil de la concurrence, afin d'analyser et de traiter les pratiques anticoncurrentielles potentielles des plateformes de covoiturage (Encadré 5.1).
- La réglementation des services de covoiturage peut également être l'occasion de réformer la vaste réglementation actuelle sur d'autres services de transport. L'OCDE recommande que de nouveaux cadres réglementaires pour les services de covoiturage et toute modification des réglementations existantes pour les taxis et autres véhicules de location visent à promouvoir la concurrence dans le secteur des transports terrestres. Le changement réglementaire devrait tenir compte des développements technologiques affectant la manière dont les clients accèdent à ces services de transport et œuvrer à la suppression des obstacles injustifiés à l'accès (Encadré 5.3).

Encadré 5.3. Réévaluation du cadre réglementaire des taxis et des véhicules de location

Les services de taxi et de véhicules de location privés sont strictement réglementés dans de nombreux pays. Au minimum, certains aspects de ces cadres réglementaires doivent être réévalués compte tenu des innovations récentes.

- En premier lieu, le rythme de l'innovation sur ces marchés a souligné l'importance de se concentrer sur les principes plutôt que sur les règles détaillées lors de la conception des réglementations. En effet, des règles plus détaillées peuvent ne pas être suffisamment flexibles pour s'adapter aux innovations et développements futurs.
- En deuxième lieu, les contraintes d'approvisionnement sont courantes et sont susceptibles de restreindre la concurrence. Il n'est pas clair que la justification initiale de ces contraintes ait nécessité une telle restriction, mais l'émergence des services de covoiturage a certainement souligné leur nature néfaste.
- En troisième lieu, alors que les applications de covoiturage ont accru la transparence des prix et usé d'une tarification dynamique pour améliorer leur accessibilité auprès des passagers, les services de taxis traditionnels sont tenus d'offrir des prix fixes et sont souvent incapables de proposer une estimation de prix. Bien que cette restriction puisse résoudre un problème d'information asymétrique lorsque les passagers appellent un taxi dans la rue ou depuis une

station, elle limite la compétitivité des chauffeurs de taxi à attirer les passagers utilisant une application en ligne.

- En quatrième lieu, les taxis et les véhicules de location privés sont souvent obligés de se conformer à diverses exigences de service et de sécurité. Alors que certaines conditions sont excessivement restrictives (créant ainsi des barrières à l'entrée et augmentant les coûts), la justification d'autres conditions concernant l'assurance et la sécurité reste valable. Les nouveaux services numériques concurrentiels peuvent trouver d'autres moyens de se conformer à certains objectifs politiques (comme la garantie d'un niveau d'accessibilité de services aux passagers handicapés).

Source : OCDE (2022[6]), OECD Handbook on Competition Policy in the Digital Age, https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-handbook-on-competition-policy-in-the-digital-age.pdf.page 61.

Références

Álvarez, D. (2022), *El futuro incierto de las VTC en España a partir de octubre*, https://capital.es/2022/06/13/vtc-futuro-incierto-espana/. [13]

Bekisz, H. (2021), « When Does Algorithmic Pricing Result In an Intra-Platform Anticompetitive Agreement or Concerted Practice? The Case of Uber In the Framework of EU Competition Law », *ournal of European Competition Law & Practice*, vol. 12/3, pp. 217-235, https://doi.org/10.1093/jeclap/lpab017. [7]

Castro, L. et J. Ramón Medina (s.d.), *Supreme Court upholds restrictions on VTC (Spanish acronym of transport service through rented car with driver)*, https://www.osborneclarke.com/insights/supreme-court-upholds-restrictions-on-vtc-spanish-acronym-of-transport-service-through-rented-car-with-driver. [11]

Cluet Vall, A. (2019), *VTC y taxis, historia de una batalla*, https://www.elsaltodiario.com/uber/vtc-huelga-taxis-historia-batalla-falsos-autonomos. [10]

Commission européenne (2014), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'état du marché du transport routier dans l'Union européenne*, Commission européenne, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0222. [4]

De Haldevang, M. (2018), *Mexico City unveils first regulation on Uber in Latin America,*, https://www.reuters.com/article/us-mexico-uber-idUSKCN0PP2SU20150716. [22]

Estado, J. (2018), *Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor*, https://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/629071-rdl-13-2018-de-28-sep-modificacion-ley-16-1987-de-30-jul-de-ordenacion.html#au. [12]

Jiménez, M. (2021), *Las VTC urgen a las comunidades una regulación del sector "para evitar su desaparición" en España*, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/10/18/companias/1634583413_485403.html. [14]

Love, J. et T. N. (2019), *Uber, Didi slam Mexico City's new rules on ride-hailing, including cash ban*, https://www.reuters.com/article/mexico-uber-idINL1N2271D6. [23]

Mamdouh El Shiekh, S. et H. S. (2019), *Egypt passes new regulations for ride-hailing apps*, https://english.ahram.org.eg/News/351174.aspx. [20]

Menabytes.com (2018), *Egypt approves law to regulate Uber, Careem and other ride-hailing apps in the country*, https://www.menabytes.com/ride-hailing-law-egypt/. [17]

Menabytes.com (2018), *Egyptian court orders Careem and Uber to halt operations in the country*, https://www.menabytes.com/uber-careem-egypt-ban/. [16]

Niblett, M. (2019), *When regulation goes wrong: ride hailing in Spain*, https://www.inlinepolicy.com/blog/when-regulation-goes-wrong-ride-hailing-in-spain. [9]

Noa, M. (2019), « Uber en España: Factores Sociales, Económicos y Políticos para Considerar », https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/27174/TFG-%20Noa%2CMaura.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Uber%20llega%20por%20primera%20vez,siendo%20acusado%20de%20competencia%20injusta. [8]

OCDE (2022), *OECD Handbook on Competition in the Digital Age*, https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-handbook-on-competition-policy-in-the-digital-age.pdf. [6]

OCDE (2020), *OECD Competition Assessment Reviews: Iceland*, OECD Publishing, https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-competition-assessment-reviews-iceland.htm. [5]

OCDE (2020), *Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2020*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/fa567e9c-fr. [1]

OCDE (2019), *Examens de l'OCDE pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence: Tunisie*, OECD Publishing, https://www.oecd.org/daf/competition/ca-tunisia-review-2019-fr.pdf. [2]

ONTT (2019), *Rapport Annuel*, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf (consulté le 8 Juin 2022). [3]

Oxford Business Group (2019), *Egyptian market remains promising as ride-hailing services face new transport regulations*, https://oxfordbusinessgroup.com/analysis/testing-ground-ride-hailing-services-face-new-regulations-promising-market. [15]

Riad-Riad (2018), *New Law Regulating Ride-hailing Services*, https://riad-riad.com/new-law-regulating-ride-hailing-services/. [19]

Sadek, G. (2019), *Egypt: Ministerial Resolution Issued to Regulate Activities of Ride-Sharing Companies*, https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2019-10-22/egypt-ministerial-resolution-issued-to-regulate-activities-of-ride-sharing-companies/. [18]

Voanews (2018), *Egypt Approves Law to Govern Popular Ride-Hailing Apps*, https://www.voanews.com/a/egypt-law-ride-hailing-apps/4383613.html. [21]

Notes

[1] Loi nº 2004-33 du 19 avril 2004, portant organisation des transports terrestres, modifiée par la Loi nº 2006-55 du 28 juillet 2006.

[2] Voir, loi nº 2004-33 du 19 avril 2004, portant organisation des transports terrestres, modifiée par la loi nº 2006-55 du 28 juillet 2006. L'article 3 contient des définitions de « transport public » et de « transport privé ».

On entend par « transport public » « tout service de transport de personnes effectué à titre onéreux ou offert au public » et par « transport privé » « tout transport de personnes auquel ne s'appliquent pas les définitions de transport public et de transport touristique ». L'article 14 dispose que le transport privé n'est pas soumis à réglementation.

[3] Décret nº 2007-4101 du 11 décembre 2007.

[4] Arrêté du ministre des Technologies de la communication et du Transport du 26 août 2004, fixant les marques distinctives des véhicules affectés au transport touristique.

[5] Ces produits figurent sur la liste détaillée des produits exclus du régime de la liberté de commerce extérieur établie par le décret nº 94-1742.

[6] Décret nº 2006-2118 du 31 juillet 2006, fixant les conditions relatives à la nationalité et à la qualification professionnelle de la personne désirant exercer l'une des activités prévues aux articles 22, 25, 28, 30 et 33 de la loi nº 2004-33 du 19 avril 2004 portant organisation des transports terrestres tel que modifié par le décret nº 2012-512 du 29 mai 2012 et par le décret gouvernemental nº 2016-1101 du 15 août 2016, article 5.

[7] L'expérience professionnelle peut être acquise à l'étranger et ce, pour les personnes de nationalité tunisienne et les citoyens des pays qui reconnaissent l'expérience acquise en Tunisie et ce, sur la base de la réciprocité.

[8] Voir, OCDE, Problématique de la concurrence sur les marchés du travail – Note de référence du Secrétariat, 5 juin 2019.

[9] Loi nº 2004-33 du 19 avril 2004, portant organisation des transports terrestres, modifiée par la loi nº 2006-55 du 28 juillet 2006, article 32. Le décret nº 2006-2118 du 31 juillet 2006, fixant les conditions relatives à la nationalité et à la qualification professionnelle de la personne désirant exercer l'une des activités prévues aux articles 22, 25, 28, 30 et 33 de la loi nº 2004-33 du 19 avril 2004 portant organisation des transports terrestres tel que modifié par le décret nº 2012-512 du 29 mai 2012 et par le décret gouvernemental nº 2016-1101 du 15 août 2016 est également pertinent.

[10] Loi nº 2004-33 du 19 avril 2004, portant organisation des transports terrestres, modifiée par la loi nº 2006-55 du 28 juillet 2006.

[11] Arrêté du ministre du Transport par intérim du 16 janvier 2020, portant approbation du cahier des charges relatif à l'exercice de l'activité de location de voitures particulières, voitures mixtes et camionnettes (Cahier des charges - Voiture mixte, 2020). Ce cahier des charges remplace un précédent cahier des

charges, qui était défini dans l'arrêté du ministre du Transport du 5 février 2002, portant approbation du cahier des charges relatif à l'exercice de l'activité d'exploitation d'un établissement de location de voitures.

[12] Décret nº 2006-2118 du 31 juillet 2006, fixant les conditions relatives à la nationalité et à la qualification professionnelle de la personne désirant exercer l'une des activités prévues aux articles 22, 25, 28, 30 et 33 de la loi nº 2004-33 du 19 avril 2004 portant organisation des transports terrestres tel que modifié par le décret nº 2012-512 du 29 mai 2012 et par le Décret gouvernemental nº 2016-1101 du 15 août 2016, article 5.

[13] L'expérience professionnelle peut être acquise à l'étranger et ce, pour les personnes de nationalité tunisienne et les citoyens des pays qui reconnaissent l'expérience acquise en Tunisie et ce, sur la base de la réciprocité.

[14] Décret nº 2006-2118 du 31 juillet 2006, fixant les conditions relatives à la nationalité et à la qualification professionnelle de la personne désirant exercer l'une des activités prévues aux articles 22, 25, 28, 30 et 33 de la Loi nº 2004-33 du 19 avril 2004 portant organisation des transports terrestres tel que modifié par le décret nº 2012-512 du 29 mai 2012 et par le Décret gouvernemental nº 2016-1101 du 15 août 2016, article 4.

[15] Arrêté du 5 février 2002.

[16] L'article premier du Décret-loi nº 73-13 du 17 octobre 1973 définit une agence de voyages comme toute entreprise qui exerce de façon permanente et dans un but lucratif une activité consistant à vendre au public, directement ou indirectement, à forfait ou à la commission des circuits et des séjours, individuels ou collectifs, ainsi que tout service s'y rattachant. L'article 2 définit les autres activités des agences de voyages et l'une des activités prévues est la location de voitures. Les agences de voyages sont soumises à un cahier des charges et doivent soumettre une déclaration préalable auprès de l'ONTT (décret-loi nº 73-13 du 17 octobre 1973, article 3).

[17] Al-Sabah News - President of the National Chamber of Car Companies for "Morning": 66 companies closed their doors and 52,000 cars prepared for hate outside the legal formulas.(assabahnews.tn)

[18] Voir, loi sur la prestation de services dans le secteur du tourisme, Chapitre VI. Services de location de véhicules (rent-a-car), articles 1 et 2.

[19] Loi n° 2004-33 du 19 avril 2004, portant organisation des transports terrestres, modifiée par la loi n°2006-55 du 28 juillet 2006, Article 21.

[20] En vertu du Décret nº 2016-828 du 24 juin 2016, ce délai est passé d'un à deux ans.

[21] Décret nº 2006-2118 du 31 juillet 2006, fixant les conditions relatives à la nationalité et à la qualification professionnelle de la personne désirant exercer l'une des activités prévues aux articles 22, 25, 28, 30 et 33 de la Loi nº 2004-33 du 19 avril 2004 portant organisation des transports terrestres tel que modifié par le décret nº 2012-512 du 29 mai 2012 et par le Décret gouvernemental nº 2016-1101 du 15 août 2016. En vertu du décret de 2006, l'activité de transport public routier non régulier de personnes par taxi, véhicules de louage et de transport rural peut être exercée par des personnes physiques ou morales.

[22] Décret nº 2007-2202 du 3 septembre 2007.

[23] Décret nº 2007-2202 du 3 septembre 2007.

[24] Le demandeur doit fournir une déclaration de revenus et une « déclaration sur l'honneur par laquelle l'intéressé déclare se consacrer entièrement à l'exercice de l'activité demandée et ne pas appartenir au personnel de l'État, des collectivités locales ou des établissements et entreprises publics ou, le cas échéant, l'engagement d'en démissionner ».

[25] Les personnes présentes sur le marché avant l'introduction de la loi (2006) ne sont pas tenues de se conformer aux conditions et tout ressortissant étranger exerçant sur le marché avant cette date est exempté de la condition de nationalité tunisienne.

[26] Elles peuvent en disposer en propriété ou en leasing. Une société doit obtenir l'autorisation du ministère du Transport pour ajouter des véhicules à sa flotte.

[27] Le siège de l'entreprise peut être un bureau indépendant situé dans le même local réservé au remisage des voitures.

[28] Voir, Emissions standards for taxis - Transport for London (tfl.gov.uk), https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/emissions-standards-for-taxis#:~:text=On%201%20January%202018%2C%20we,age%20limit%20remains%20in%20place.

[29] Les demandeurs envoient un courrier au ministère et ce dernier est libre (pas de critères objectifs) de décider d'approuver ou non la demande. Les refus ne sont pas rares et sont exacerbés par les réclamations de personnes physiques qui ne souhaitent pas voir ces sociétés augmenter la taille de leur flotte.

[30] Lorsque le titulaire d'une carte professionnelle pour la conduite d'une voiture « taxi », de « louage » ou de transport rural change de lieu de résidence d'un gouvernorat à un autre, il doit demander une nouvelle carte. La zone portée sur la carte pour les conducteurs de voitures de taxi individuel ou de taxi grand tourisme sera la même que celle portée sur la carte à remplacer, à l'exception des cas où l'intéressé présente un certificat d'aptitude professionnelle valable dans un périmètre différent.

[31] Le demandeur doit fournir un « engagement sur l'honneur par lequel il déclare se consacrer entièrement à l'exercice de l'activité spécifiée par la carte professionnelle et ne pas appartenir au personnel de l'État, des collectivités locales ou des établissements et entreprises publics » pour les personnes exerçant dans des établissements privés.

[32] Catégorie B – pour les véhicules à moteur destinés au transport de personnes ou de choses comportant, hormis le siège du conducteur, huit places assises au maximum et ayant un poids total autorisé en charge (PTAC) qui n'excède pas trois mille cinq cents kilogrammes (3 500 kg). Voir décret gouvernemental nº 2021-510 du 18 juin 2021, fixant les catégories de permis de conduire, les conditions de leur délivrance, de leur validité et de leur renouvellement, article 3 et article 7.

[33] Décret nº 2021-510 du 18 juin 2021, fixant les catégories de permis de conduire, les conditions de leur délivrance, de leur validité et de leur renouvellement, article 11.

[34] Décret nº 2021-510 du 18 juin 2021, fixant les catégories de permis de conduire, les conditions de leur délivrance, de leur validité et de leur renouvellement, articles 12 et 13.

[35] Si le titulaire d'un certificat souhaite étendre la zone de validité du certificat ou l'étendre à un autre périmètre de transport, l'intéressé doit soumettre une nouvelle demande et passer un nouvel examen.

[36] Voir, *Victorian Taxi Association - TSC announces changes to vehicle age limits and specifications (victaxi.com.au),* https://www.victaxi.com.au/news-and-events/news/2016/07/29/tsc-announces-changes-to-vehicle-age-limits-and-specifications/

[37] Voir, journal officiel de l'État de Victoria, nº S 284 du lundi 28 septembre 2015, loi de 1983 sur les transports (conformité et divers), DÉTERMINATION DU CAHIER DES CHARGES POUR LES TAXIS, https://www.victaxi.com.au/assets/downloads/Old%20taxi-cab%20vehicle%20specification.pdf (version précédente).

[38] Voir, Devenir chauffeur de taxi | entreprendre.service-public.fr, https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F21907#:~:text=Vous%20voulez%20devenir%20chauffeur%20de,puis%20demander%20une%20carte%20professionnelle.

[39] Voir The Objective, *A quarter of Uber vehicles in Madrid are already taxis despite criticism from the sector*, 27 May 2022 (translated from Spanish), https://theobjective.com/economia/2022-05-27/uber-taxi-vtc/

[40] Voir, The Objective, *Un quart des véhicules Uber à Madrid sont déjà des taxis malgré les critiques du secteur*, 27 mai 2022 (traduit de l'espagnol), https://theobjective.com/economia/2022-05-27/uber-taxi-vtc/

[41] Voir, El Pais, *Uber vous permet déjà de louer des taxis à Madrid via sa plateforme*, 22 novembre 2019, (traduit de l'espagnol), https://elpais.com/economia/2019/11/21/actualidad/1574351342_919782.html?event_log=oklogin

[42] Voir, The Objective, *Un quart des véhicules Uber à Madrid sont déjà des taxis malgré les critiques du secteur*, 27 mai 2022 (traduit de l'espagnol), https://theobjective.com/economia/2022-05-27/uber-taxi-vtc/

[43] Voir, Permis de conduire | Service-public.fr, https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N530.

[44] Décret No. 2015-1252 du 7 octobre 2015 relatif aux tarifs des courses de taxi

[45] Voir page 20 du document de l'OCDE https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2018)1/fr/pdf.

[46] Voir "How Uber's dynamic pricing model works": https://www.uber.com/en-GB/blog/uber-dynamic-pricing/

[47] Voir les arguments en faveur de la tariffication de pointe de Uber's: Bill Gurley, 'A Deeper Look at Uber's Dynamic Pricing Model' (Above the Crowd, 11 March 2014) http://abovethecrowd.com/2014/03/11/a-deeper-look-at-ubers-dynamic-pricing-model/.

[48] Al Katiba is an independent Tunisian investigative journal: See https://alqatiba.com/2022/09/30/%d8%aa%d9%84-%d8%a3%d8%a8%d9%8a%d8%a8-%d8%a8%d9%88%d9%84%d8%b7-%d8%aa%d9%88%d9%86%d8%b3-%d8%ba%d8%b4-%d8%b6%d8%b1%d9%8a%d8%a8%d9%8a-%d9%85%d8%b9%d8%b7%d9%8a%d8%a7%d8%aa-%d8%b4%d8%ae%d8%b5%d9%8a%d8%a9/

[49] Voir https://linstant-m.tn/single-article/ar5223_transport-ces-applis-qui-facilitent-le-quotidien-des-tunisiens

[50] Bolt poursuivie en justice pour infraction à la loi sur les données personnelles : https://www.businessnews.com.tn/bolt-poursuivie-en-justice-pour-infraction-a-la-loi-sur-les-donnees-personnelles,520,123906,3

6 Agences de voyages et autres services de réservation

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

6.1. Introduction

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

6.2. Agences de voyages

6.2.1. Contexte

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

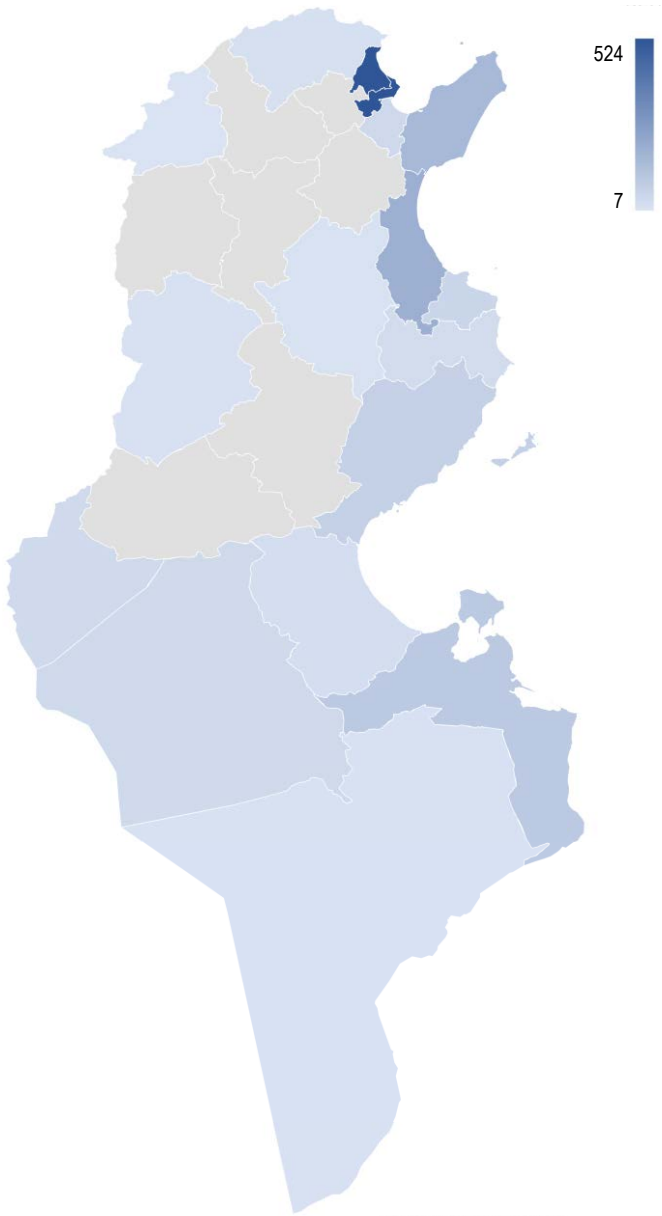
- La réservation et la vente de séjours dans les établissements de tourisme ;
- La vente de titres de transport de tout ordre ;
- Le transport de touristes et la location de voitures avec ou sans chauffeur ;
- L'organisation et la vente de voyages, d'excursions et de circuits touristiques ;
- La réception et l'assistance de touristes durant leur séjour ;
- L'accomplissement pour le compte des clients des formalités d'assurances pour toute forme de risque qui découle de l'activité touristique ; et
- La représentation d'autres agences locales ou étrangères en vue de fournir en leur nom ces différents services[2].

Il existe deux types d'agences de voyages en Tunisie – les agences de voyages de catégorie A et les agences de voyages de catégorie B[3]. La catégorie détermine les activités pouvant être exercées par l'agence de voyages[4] :

- **Catégorie A :** ces agences offrent l'ensemble des services pré-citées[5].
- **Catégorie B :** ces agences de voyages peuvent fournir un ensemble plus limité de services, à savoir la réservation et la vente de séjours dans les établissements touristiques, la vente de titres de transport et la représentation d'agences de voyages de catégorie « A » en vue de fournir ces services.

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

Graphique 6.1. Répartition des agences de voyage par région



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

Comme pour l'hébergement, l'informel régit le secteur. De nombreuses entreprises fournissent les services exclusivement réservés aux agences de voyages sans en remplir les conditions, notamment par le biais de « sociétés de services ». Les sociétés de services sont réglementées par l'Agence de promotion de l'industrie et de l'innovation (APII) sous la tutelle du ministère de l'Industrie et des PME. La question des sociétés de services a également été soulevée dans les réponses à l'enquête de l'OCDE (voir chapitre 1). Dans d'autres cas, certaines entreprises remplissent les conditions exigées des agences de catégorie B mais fournissent les services que la législation réserve aux agences de catégorie A. L'OCDE comprend donc qu'il existe un manque d'application de la loi. La législation prévoit des sanctions à l'encontre de toute personne physique ou morale qui exercerait ces activités sans remplir les conditions stipulées dans le cahier des charges[7].

6.2.2. Description des barrières et objectifs de politique publique

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

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

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

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

Exigences de qualification professionnelle. Toute personne physique ou tout représentant légal d'une personne morale souhaitant exercer une activité d'agence de voyages doit répondre à des conditions de qualification professionnelle[8]. Pour exploiter une agence de catégorie A, la personne physique ou le représentant légal de l'entreprise doit :

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

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

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

l'assistance de touristes durant leur séjour, l'accomplissement pour le compte des clients de formalités d'assurance pour toute forme de risque qui découle de l'activité touristique et la représentation d'autres agences locales ou étrangères en vue de fournir en leur nom ces différents services[10]. En pratique, la location de voitures ne constitue pas une activité exclusive des agences de voyages, car elle est réglementée par un cahier des charges imposé par le ministère du Transport.

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

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

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

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

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

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

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

6.2.3. Atteinte à la concurrence

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

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

L'obligation de fournir une caution bancaire augmente les coûts d'accès au marché mais elle est probablement proportionnée, contrairement aux exigences de capital minimum. D'autres juridictions imposent également des obligations de garantie financière aux agences de voyages. En France, cette garantie doit être contractée auprès d'établissements spécifiques et est de nature illimitée, en tenant compte de l'expérience et des activités de l'agence. Elle est exigée afin de garantir le remboursement du consommateur final, en particulier pour les forfaits touristiques[11]. En Croatie, avant même de commencer son activité, une agence de voyages est tenue de fournir au ministère du Tourisme des informations et la preuve du respect de son obligation de protection en cas de faillite et de la conclusion d'une assurance de responsabilité[12]. L'OCDE suggère de recourir à des cautions bancaires ou des contrats d'assurance plutôt que d'imposer des exigences de capital minimum (voir Encadré 6.1).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En France, les conditions d'aptitude imposées aux agents de voyages (y compris les conditions en matière de diplôme et d'expérience) ont été abolies en 2016. Afin de se faire immatriculer comme agent de voyages en France, il suffit de fournir la preuve des conditions d'une assurance de responsabilité civile et de se conformer aux obligations de la garantie financière[13]. En Croatie, le directeur d'une agence de voyages doit avoir achevé le cycle d'enseignement secondaire et passé avec succès l'examen professionnel des gérants d'entreprises[14].

Monopole pour l'exercice de certaines activités. Le monopole des agences de voyages couvre une vaste gamme d'activités touristiques, ce qui peut entraîner une concentration accrue du marché étant donné les nombreuses exigences imposées pour la création d'une agence de voyages. En France, les services de voyage ne sont considérés comme des activités d'agences de voyages que dans les cas où l'agence organise ces services mais ne les produit pas elle-même[15].

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

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

L'obligation faite aux agences de voyages de faire appel à des guides officiels est plus limitée dans certains autres pays. En France, par exemple, seules les visites guidées dans des musées ou monuments historiques français doivent être accompagnées par des guides qualifiés titulaires de la carte professionnelle requise (en tant que guide-interprète ou conférencier), si le circuit est proposé par des agences de voyages ou des tour operateurs (c'est-à-dire des entreprises commerciales)[16]. La profession de guide touristique n'est pas autrement réglementée en France[17].

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

6.2.4. Recommandations

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

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

6.3. Guides de tourisme

6.3.1. Contexte

Selon le rapport annuel 2020 de l'ONTT, 1000 guides et guides sahariens au total étaient en activité en Tunisie en 2020, dont 823 guides professionnels, 100 guides auxiliaires enseignants, 26 guides auxiliaires, 15 guides locaux, 3 guides permanents sur site et 33 guides sahariens. À l'issue de l'examen de guide de tourisme professionnel, organisé en 2019, 60 nouveaux guides ont été admis dans des langues et spécialités différentes (ONTT, 2020[7]). La fédération des guides de tourisme indique que seuls 400 guides travaillent actuellement, dont 95 % exercent leur activité à titre indépendant et ne sont pas liés par contrat avec des agences de voyages.

6.3.2. Description des barrières et objectifs de politique publique

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

La profession de guide de tourisme est également réglementée dans plusieurs États membres de l'UE, dont l'Autriche, la Belgique, Chypre la Croatie, l'Espagne, la France, la Hongrie, l'Italie, Malte, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie et dans plusieurs pays en dehors de l'UE, dont l'Afrique du Sud, l'Égypte, les Émirats Arabes Unis, la Jordanie et le Maroc[18].

Pour pouvoir travailler comme guide de tourisme en Tunisie, il faut obtenir une carte professionnelle qui est délivrée par l'ONTT. L'OCDE comprend que les conditions de compétence et de qualification ne sont pas définies par décret mais sont indiquées sur le site web du ministère du Tourisme et sur le site officiel de l'administration tunisienne (SICAD). Il existe un ensemble de conditions à remplir afin d'obtenir la carte pour la première fois, et un autre ensemble pour le renouvellement de la carte[19]. Selon les autorités, les conditions à remplir pour l'obtention de la carte sont les mêmes pour les guides locaux et les guides nationaux.

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

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

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

Encadré 6.2. Réglementation de la profession de guide de tourisme

France

En France, seules certaines catégories de guides de tourisme sont réglementées, à savoir ceux qui assurent des visites guidées de certains musées ou monuments historiques (« guide-conférencier »). Ils sont tenus d'obtenir une carte professionnelle et de remplir certaines conditions en matière de formation[1]. En revanche, d'autres guides plus généraux ne sont pas soumis à une réglementation.

Maroc

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

Jordanie

En Jordanie, toute personne qui souhaite exercer la profession de guide de tourisme doit obtenir une licence du ministère du Tourisme et des Antiquités. Elle doit remplir plusieurs conditions, notamment : être titulaire d'un diplôme universitaire ou d'un diplôme sanctionnant une formation dans le domaine des services touristiques, passer une épreuve de langue et réussir l'examen (à l'issue de 6 mois de cours) organisé par le Ministère[4].

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

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

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

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

enseignants en activité sur le marché (ONTT, 2020, p. 15[7]). Selon plusieurs parties prenantes, des professionnels comme des professeurs d'université pouvaient auparavant travailler comme guides pendant les vacances universitaires. L'une des conditions actuelles de renouvellement de la carte professionnelle, indiquée sur le portail du SICAD, est de ne pas exercer une autre profession[20].

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

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

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

6.3.3. Atteinte à la concurrence

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

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

Croatie

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

France

En France, seuls les guides qui assurent des visites guidées de certains musées ou monuments historiques (« guides-conférenciers ») sont tenus d'obtenir une carte professionnelle[1]. Pour obtenir cette carte professionnelle, les guides doivent être titulaires d'un diplôme conférant le grade de master et avoir validé au cours de leur formation trois unités d'enseignement spécifiques, ou avoir acquis une expérience d'un an au moins dans un domaine spécifique.[2]

Notes :
1. Voir, Article 70 (1) de la Loi sur la prestation de services touristiques. Pour pouvoir fournir des services de guide de tourisme, il faut passer l'examen professionnel de guide de tourisme, avoir au moins terminé le cycle des études secondaires et connaître la langue dans laquelle les services de guide seront fournis (niveau B2 et connaissance suffisante de la langue croate). L'article 76 fixe les conditions applicables pour devenir guide honoraire.
2. Voir https://bpifrance-creation.fr/activites-reglementees/guide-conferencier ;
3. Voir, Arrêté du 9 novembre 2011 relatif aux compétences requises en vue de la délivrance de la carte professionnelle de guide-conférencier aux titulaires de licence professionnelle ou de diplôme conférant le grade de master.

Renouvellement de la carte professionnelle. Le renouvellement annuel impose une charge administrative aux guides de tourisme, ce qui risque de décourager l'entrée sur le marché, d'encourager la sortie du marché ou d'augmenter les coûts, ce qui aurait finalement pour conséquence d'augmenter les prix ou de baisser la qualité. Les lenteurs administratives aggravent encore le problème. L'obligation de renouvellement annuel semble également exister dans certains pays, comme les Émirats Arabes Unis et le Qatar, mais la licence peut être renouvelée en ligne[21]. Il n'existe aucune obligation de renouvellement dans d'autres pays tels que la France.

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

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

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

6.3.4. Recommandations

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

Références

Banque Mondiale (2020), *Doing Business 2020 : Comparing Business Regulation in 190 Economies*, Banque Mondiale, http://hdl.handle.net/10986/32436. [4]

Banque Mondiale (2013), *Doing Business 2014: Why are minimum capital requirements a concern for entrepreneurs*, Banque Mondiale, https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/978-0-8213-9984-2_Case_studies_1. [3]

Banque Mondiale (2003), *Doing Business 2004*, Banque Mondiale, https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2004. [5]

OCDE (2023), *Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2022*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/d0aa9828-fr. [8]

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

OCDE; EUROSTAT; ONU; OMT (2010), *Compte satellite du tourisme : recommandations concernant le cadre conceptuel*, UN, https://doi.org/10.1787/9789264274105-en. [1]

ONTT (2020), *Rapport Annuel*, ONTT, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/Rapport%20ONTT%202020.pdf. [7]

ONTT (2019), *Rapport Annuel*, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf (consulté le 8 Juin 2022). [2]

Notes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[13] Voir, https://jesuisentrepreneur.fr/idees-business/agence-voyage/reglementation-agence-voyage#:~:text=Les%20professionnels%20du%20secteur%20ont,renouvel%C3%A9e%20tous%20les%20trois%20ans.

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

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

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

[17] Voir, https://bpifrance-creation.fr/activites-reglementees/guide-conferencier

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

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

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

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

7 Services culturels

Les activités culturelles sont considérées comme un axe essentiel des efforts de diversification du tourisme déployés récemment par les autorités tunisiennes. Les concessions patrimoniales sont au centre de ces efforts et représentent l'un des principaux moyens d'assurer une meilleure gestion de plus de 3 000 sites historiques et archéologiques à l'échelle nationale. Malgré l'existence d'un cadre relativement clair et favorable, le développement des concessions patrimoniales se heurte à plusieurs obstacles, dont les conflits d'intérêts institutionnels. Ce chapitre traite des restrictions à l'établissement de musées, de galeries et d'ateliers d'art privés. L'introduction de procédures de notification pour ces activités ne donne pas les résultats escomptés, car les réglementations comportent encore plusieurs barrières à l'entrée, telles que des exigences spécifiques en matière d'équipement, de qualifications professionnelles, de structures juridiques d'entreprise et de niveaux minimums de capital social.

7.1. Introduction

Les secteurs et industries culturels et créatifs sont une source importante d'emplois et de revenus. Ils sont le moteur de l'innovation et des compétences créatives, au sein des secteurs culturels et au-delà (OCDE, 2022[1]). Le tourisme culturel, défini par l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) comme le tourisme axé sur les attractions et les produits culturels, est l'un des segments de l'industrie touristique qui connaît la croissance la plus rapide, représentant environ 40 % de l'ensemble du tourisme mondial (UNESCO, 2021[2]). Il comprend notamment les sites patrimoniaux et religieux, l'artisanat, les arts du spectacle, la gastronomie, les festivals et les événements spéciaux. Les secteurs culturels et créatifs peuvent directement alimenter les activités du secteur touristique, telles que l'accueil, l'hébergement et les voyages, et peuvent être exploités pour promouvoir un tourisme plus durable (OCDE, 2022[3]).

La Tunisie possède une riche histoire culturelle et abrite huit sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, dont les sites archéologiques de Carthage, Dougga et Kerkouane, l'amphithéâtre d'El Jem, la médina de Tunis, la médina de Sousse et la médina de Kairouan, ainsi que le parc national de l'Ichkeul, un site naturel inscrit au patrimoine mondial[1]. La Tunisie compte au total 35 musées publics : 23 musées historiques et archéologiques, 10 musées des arts et traditions populaires et 2 musées d'histoire contemporaine[2]. Le musée national du Bardo, le musée archéologique de Carthage et le musée archéologique de Sousse sont trois des musées les plus célèbres de Tunisie. Les droits d'entrée dans ces musées publics sont fixés par le ministère de la Culture[3]. Jusqu'à récemment, l'Agence de mise en valeur du patrimoine et de promotion culturelle (AMVPPC) avait le monopole de la gestion et de la surveillance des musées, des sites historiques et des sites archéologiques, et les concessions patrimoniales n'existaient pas.

Ce chapitre analyse les développements récents dans ce domaine et les questions liées à la création de musées, de galeries et d'ateliers d'art privés. D'autres types de services culturels, tels que la production et la commercialisation de biens historiques et archéologiques, sont analysés dans une feuille de calcul publiée en tant que document séparé sur la page web dédié, https://ca-tunisie.

7.2. Concessions patrimoniales

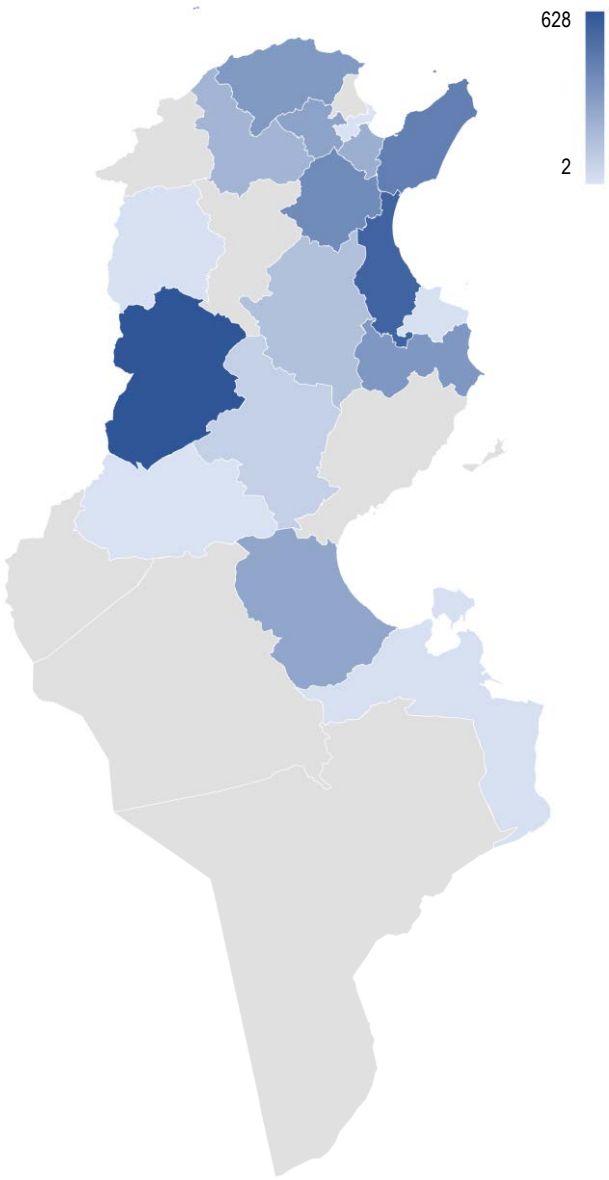
7.2.1. Contexte

L'Institut national du patrimoine (INP) publie une carte des sites archéologiques et des monuments historiques en Tunisie[4]. Le Code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels définit plusieurs types de sites du patrimoine culturel :

- Les sites culturels sont définis comme étant artificiels, ou à la fois naturels et artificiels, et comprennent les sites archéologiques qui ont une valeur nationale ou internationale du point de vue de l'histoire, de l'esthétique, de l'art ou de la tradition[5]. Les sites culturels sont classés par arrêté conjoint du ministre chargé de la culture et du ministre chargé de l'urbanisme, après consultation de l'INP.[6]
- Les monuments historiques sont définis comme des biens immobiliers, bâtis ou non bâtis, situés dans des lieux privés ou publics, dont la protection et la conservation présentent un intérêt national ou international du point de vue de l'histoire, de l'esthétique, de l'art ou de la tradition[7]. Les monuments historiques font l'objet d'un arrêté de protection pris par le ministre chargé du patrimoine, de sa propre initiative ou à l'initiative de toute personne y ayant intérêt et après consultation de l'INP.[8]

L'Institut national du patrimoine a recensé plus de 3 000 sites archéologiques et 1 300 monuments archéologiques à travers tout le pays (INP, 2023[4])

Graphique 7.1. Sites et monuments historiques par région



Source : OCDE basé sur l'INP (2023[4]), Base de données de la carte archéologique, https://www.inp2020.tn/projets/carte/_data_base_sites_monuments/

7.2.2. Description des barrières et objectifs de politique publique

En Tunisie, l'octroi des concessions est régi par la Loi n° 2008-23, qui s'applique à tous les secteurs dans lesquels aucune loi sectorielle spécifique ne régit les concessions. À la suite de l'adoption de la Loi n° 2019-47 relative à l'amélioration du climat d'investissement, qui a modifié la Loi n° 2008-23, l'AMVPPC a été habilitée à accorder des concessions pour les sites culturels et archéologiques[9]. Cependant, l'agence n'a pas fait usage de ce nouveau mandat, malgré l'intérêt croissant des investisseurs privés.

Il convient de noter que l'agence a de nombreuses fonctions réglementaires, telles que l'octroi de licences et d'autorisations, et qu'elle gère elle-même des sites, des musées et des monuments. L'article 3 de la Loi n° 1997-16 du 3 mars 1997, modifiant la Loi n° 1988-11 portant création d'une agence nationale pour le

développement et l'exploitation du patrimoine archéologique et historique, stipule que l'agence est financée par les événements culturels qu'elle organise et les droits d'entrée dans les monuments, villes et musées, les revenus du patrimoine de l'agence ou des biens qui lui sont affectés, et les revenus des monuments, sites et musées archéologiques[10].

Encadré 7.1. Le régime des concessions en Tunisie

Le régime général tunisien des concessions est défini par la Loi n° 2008-23 relative au régime des concessions, amendée par la Loi n° 2019-47.[1] Selon l'article 2 de la loi, la concession est « un contrat par lequel une personne publique dénommée « concédant » délègue, pour une durée limitée, à une personne publique ou privée dénommée "concessionnaire", la gestion d'un service public ou l'utilisation et l'exploitation d'espaces ou d'outillages publics moyennant une rémunération qu'elle perçoit à son profit auprès des usagers dans les conditions fixées par un contrat. Le concessionnaire peut également être chargé de la construction, de la modification ou de l'extension des constructions, ouvrages et installations, ainsi que de l'acquisition des biens nécessaires à l'accomplissement de l'objet du contrat. Le contrat peut autoriser le concessionnaire à occuper des parties de la zone appartenant au concédant pour construire, modifier ou étendre les constructions, ouvrages et installations susmentionnés ».

Note : 1. Telle qu'amendée par la loi n° 2019-47 portant sur l'amélioration du climat des investissements et la Loi n° 2021-9 relative à l'approbation du Décret-loi n° 2020-24, ainsi que les textes réglementaires pris pour son application, notamment le Décret n° 2020-316 fixant les conditions et procédures d'octroi des concessions et leur suivi. La Loi n° 2008 23 est considérée comme le cadre juridique fondamental régissant les concessions en Tunisie. Les dispositions de la loi sont applicables à toutes les concessions accordées, sans préjudice des textes et dispositions sectorielles spécifiques régissant les concessions (article 43)
Source : Loi n° 2008-23

Les autorités tunisiennes ont informé l'OCDE que les concessions patrimoniales constituent une priorité absolue pour le pays. Plusieurs partenaires internationaux, dont l'UE et l'Agence française de développement (AFD) et Expertise France, apportent un soutien financier et technique pour libérer ce potentiel inexploité. L'OCDE comprend que l'implication de l'AMVPPC dans le processus d'octroi des concessions patrimoniales est importante puisqu'elle vise à assurer la cohérence de la stratégie nationale pour la restauration de l'intégrité architecturale, la sauvegarde de l'authenticité du patrimoine et la conversion à de nouvelles fonctionnalités, permettant l'exploitation des monuments à des fins culturelles et touristiques.

7.2.3. Atteinte à la concurrence

L'implication de l'AMVPPC dans le processus de concession crée un conflit d'intérêt. L'agence a actuellement le monopole de la gestion des sites historiques et archéologiques, et ces opérations sont la principale source de son budget. L'octroi de concessions sur certains de ces sites pourrait réduire les revenus de l'agence, puisqu'elle ne bénéficierait pas directement des droits de concession. En outre, dans la mesure où les sites exploités dans le cadre de concessions sont en concurrence avec ceux qui sont gérés directement par l'agence, cette dernière pourrait également être confrontée à une réduction supplémentaire de ses recettes si les touristes se tournaient vers des sites concurrents. Cela pourrait avoir des conséquences anticoncurrentielles en raison de la discrimination à l'encontre des nouveaux arrivants et entraîner une réduction de l'entrée sur le marché.

Malgré la réticence de l'AMVPPC à accorder des concessions patrimoniales, le premier contrat de concession a été signé en décembre 2021 pour la restauration du site d'El Karaka dans la municipalité de La Goulette et sa transformation en musée de la Céramique artisanale. D'autres contrats sont en cours de finalisation, notamment pour la restauration et l'exploitation du Casino de Hammam-Lif, datant du XIVe siècle. Ces contrats ont été rendus possibles grâce à des protocoles d'accord signés entre l'Instance

générale de partenariat public privé (IGPPP), le ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières et l'Institut national du patrimoine. Les mémorandums ont également permis d'élaborer des contrats types pour aider à promouvoir les concessions patrimoniales, en particulier avec les municipalités locales.

Les parties prenantes ont indiqué à l'OCDE que la réticence de l'AMVPPC à accorder des concessions patrimoniales jusqu'à présent et son manque d'engagement dans les opérations récentes sont des indicateurs clairs du conflit d'intérêts. Le *statu quo* risque d'entraver le développement de ce secteur à long terme et pourrait poser un sérieux problème pour attirer les investissements privés nécessaires à la promotion de nombreux sites historiques qui sont actuellement pratiquement négligés. Les différentes parties prenantes ont confirmé que l'AMVPPC ne dispose pas des ressources humaines et financières nécessaires pour assurer une bonne gestion des plus de 4 000 sites historiques et archéologiques de la Tunisie.

7.2.4. Recommandations

Si la promotion des concessions patrimoniales reste une priorité politique en Tunisie, l'OCDE recommande les changements réglementaires suivants afin de minimiser les atteintes à la concurrence et à la productivité :

- Revoir le modèle de gestion de l'AMVPPC de manière à éviter tout conflit d'intérêt dans l'attribution de concessions patrimoniales et clarifier son rôle dans les procédures s'y référant. Cela impliquera de séparer les pouvoirs réglementaires de l'AMVPPC de son rôle d'acteur du marché.
- Consolider le cadre actuel des concessions patrimoniales, qui est basé sur le régime général des concessions, et veiller à ce qu'il soit plus ouvert à l'initiative privée, plus souple et plus propice à la concurrence :
    - Adopter des lignes directrices permettant aux concédants, y compris les autorités locales, de bien gérer les procédures de mise en concession et de concevoir des offres qui tiennent compte des spécificités des sites à concéder ;
    - Consolider l'expérience des contrats types pour aider les concédants à mieux gérer les concessions.

Encadré 7.2. Réhabilitation du patrimoine culturel national à des fins touristiques au Portugal

Les sites du patrimoine national sont un élément important de l'identité historique, culturelle et sociale du Portugal ; ils apportent une contribution riche et distinctive à l'attractivité de ses régions et à l'expérience des touristes. Le programme REVIVE vise à rationaliser la réhabilitation de sites vacants à des fins touristiques, afin de stimuler le développement régional et de prolonger la saison touristique. En vertu du programme, le secteur privé peut investir dans des biens de l'État par le biais de concessions de développement et d'exploitation dans les régions à faible densité et les régions côtières. Le programme est géré par une équipe technique composée de représentants de la Direction du patrimoine culturel (ministère de la Culture), du Département du Trésor et des finances (ministère des Finances), de la Direction des ressources de défense nationale (ministère de la Défense) et du Conseil portugais du tourisme (ministère de l'Économie), et bénéficie de l'étroite participation de communes locales. Des mesures sont en place pour veiller à ce que les plans proposés pour chaque site soient appropriés à la fois pour le site et pour les besoins de développement de chaque région. Les contrats de concession sont attribués selon une procédure d'appel d'offres internationale pour garantir transparence, concurrence et promotion. Les aménagements liés au tourisme, c'est-à-dire les hôtels, restaurants, activités culturelles et autres formes de divertissement peuvent stimuler de nouveaux investissements du secteur privé pour préserver le tissu du site patrimonial et l'ouvrir à de nouveaux publics. À la date de rédaction, onze sites au total ont reçu des permis d'exploration pour des hôtels de 4 à 5 étoiles, la durée de concession étant de 50 ans. L'Office du tourisme portugais cherche activement à attirer des investisseurs par le biais de son site officiel, de services externes du ministère des Affaires étrangères dans les marchés internationaux stratégiques, et de sa présence aux salons internationaux.

Source : OCDE (2020[5]), Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2020, https://doi.org/10.1787/fa567e9c-fr

7.3. Types spécifiques d'entreprises de tourisme culturel

7.3.1. Contexte

En Tunisie, il existe des cahiers des charges pour des types spécifiques d'entreprises de tourisme culturel. L'analyse qui suit concerne les galeries privées, les entreprises produisant et commercialisant des biens historiques et archéologiques, les musées privés et les ateliers d'art et d'artisanat.

7.3.2. Description des obstacles et des objectifs de politique publique

Musées privés

Toute personne souhaitant créer un musée privé doit se conformer au cahier des charges applicable à cette activité, annexé à l'Arrêté du ministre de la Culture du 2 janvier 2001. Ce cahier des charges s'applique à tous les types de musées privés, y compris les musées des arts et traditions populaires ou les musées historiques. Il doit être signé par la personne physique ou morale qui souhaite exploiter le musée et présenté au ministère de la Culture.

Rôle de l'INP. L'investisseur est tenu de consulter l'INP afin d'obtenir ses conseils et son soutien sur les aspects techniques et scientifiques du projet, pendant toute la phase d'études et tout au long de la construction. L'OCDE comprend que l'investisseur doit soumettre plusieurs documents, y compris :

- Un dossier précisant l'objectif scientifique du projet, son contenu, son concept, sa politique en matière de collections et ses sources ;

- Une liste détaillée des collections et des documents exposés dans les salles du musée, avec indication de leur provenance, de leur état, de leur propriété, de leur histoire, de leur valeur esthétique et documentaire et de leurs photos ;
- Une étude des activités devant être organisées dans le musée, et une présentation artistique consacrée au mode de présentation ; et
- Des exemples techniques des espaces qui abriteront le musée, en définissant les lieux sur le plan géographique et historique, en mettant en lumière leur valeur s'il s'agit d'un monument historique, et en fournissant autant d'informations que possible à propos des dimensions, des salles, de l'état, de l'entretien, de l'emplacement et du statut de l'immeuble.

L'article 15 du cahier des charges explique que les collections du musée et toutes les informations diffusées doivent être approuvées par l'Institut national du patrimoine. La manière dont ces collections sont présentées (y compris les textes et les cartels qui les accompagnent) doit être approuvée par l'Institut national du patrimoine et doit : garantir l'esthétique et l'authenticité de la collection, fournir un éclairage adéquat pour chaque type d'exposition et garantir le contrôle de l'humidité dans les halls d'exposition.

L'article 16 indique que l'autorisation de l'Institut national du patrimoine doit être obtenue avant d'apporter une modification quelconque aux collections exposées du musée ou à leur présentation. Le propriétaire du musée est tenu d'informer l'Institut national du patrimoine et la délégation régionale pour la culture du territoire où le musée est situé de tout changement apporté à ses activités.

L'OCDE comprend que l'objectif de ces consultations obligatoires est de s'assurer que toutes les activités des musées privés soient approuvées par les autorités compétentes avant d'être entreprises, afin de garantir la qualité et d'éviter les pertes pour les investisseurs.

Exigences opérationnelles. Les directeurs de musée doivent travailler à temps plein. Le cahier de charge contient également plusieurs exigences minimales en matière d'équipement, notamment en ce qui concerne l'espace réservé aux collections, les couloirs principaux, l'accès des personnes handicapées, la ventilation et l'éclairage. Les musées doivent également comporter un bureau pour le directeur, un espace pour la rédaction et le stockage de documents, une boutique, un local pour le stockage des pièces détachées et un local pour l'observation et la protection des objets exposés et des fonds. Le cahier de charge stipule les services publics qui doivent être fournis, tels que l'eau et l'électricité, et impose la mise en place d'espaces sanitaires.

Galeries privées, ateliers d'art et d'artisanat

Toute personne souhaitant créer une galerie privée d'exposition et de vente d'œuvres d'art doit se conformer au cahier de charge correspondant, tel qu'il figure dans l'arrêté du ministre de la Culture du 10 juillet 2001. Ce cahier de charges couvre les activités des galeries d'art qui exposent et vendent des œuvres d'art, y compris des photographies, des sculptures, des peintures et des tapis, et doit être signé par le propriétaire de l'entreprise et présenté au ministère de la Culture.

Un cahier de charges différent s'applique à la création d'ateliers d'art et d'artisanat privés à des fins récréatives et touristiques. Il doit être signé par le propriétaire de l'atelier et présenté au ministère de la Culture. Dans ces établissements, les participants peuvent prendre part à des activités telles que le dessin, la sculpture, la peinture et la peinture sur verre.

Exigences de capital minimum. Le cahier des charges impose aux opérateurs d'avoir un capital minimum de 5 000 TND.

Exigences en matière de qualifications. Les dirigeants d'entreprises doivent pouvoir justifier d'une formation dans le domaine d'activité de l'entreprise. L'OCDE comprend que le dirigeant doit justifier d'un diplôme ou d'une expérience professionnelle. Dans le cas des ateliers d'art et d'artisanat, le gérant doit présenter une attestation certifiante qu'il est médicalement apte à travailler dans ce domaine.

Exigences opérationnelles. Les galeries et ateliers doivent préparer et communiquer leur programme un an à l'avance. Leurs responsables ne doivent pas exercer une autre activité professionnelle.

Clause d'antériorité. Une exemption de certaines dispositions du cahier de charge, telles que les exigences en matière de capital et de profession, est prévue pour les titulaires qui ont exercé leur activité avec succès pendant au moins cinq ans avant l'entrée en vigueur de la législation.

Production et commercialisation de biens historiques et archéologiques

Toute personne qui souhaite créer et commercialiser des biens historiques et archéologiques doit obtenir une autorisation du Directeur général de l'Institut national du patrimoine. Elle doit présenter certains documents à l'appui de sa demande, y compris un plan des locaux où les produits seront stockés, la preuve qu'elle dispose du capital minimum exigé (3 000 TND), la preuve qu'elle est propriétaire ou locataire des locaux et un inventaire détaillé et complet des biens qui seront commercialisés, prouvant leurs origines et la légalité de leur possession. Cet inventaire doit être approuvé par l'Institut national du patrimoine avant de présenter les objets mentionnés à la vente. Le dirigeant de l'entreprise doit également fournir la preuve du diplôme le plus élevé détenu dans le domaine de spécialisation de l'entreprise. L'Institut national du patrimoine dispose de 30 jours après la réception du dossier complet pour étudier la demande, visiter les locaux où les biens seront stockés et délivrer l'autorisation[11].

Les barrières à la concurrence ici identifiées (exigences de capital minimum et de qualification professionnelle du dirigeant de l'entreprise) sont analysées dans le cas des galeries privées et musées.

L'OCDE comprend que les exigences en matière de capital minimum pour diverses activités culturelles privées servent de garanties pour les tiers qui interagissent avec les musées privés, les galeries privées ou les ateliers d'art et d'artisanat et devraient assurer qu'ils reposent sur une base financière solide.

L'exigence d'une preuve de formation est en place probablement pour assurer la qualité du service, pour promouvoir la viabilité financière des entreprises et pour éviter l'entrée sur le marché de gestionnaires non qualifiés. Cette disposition favorise également l'emploi de diplômés possédant des qualifications spécifiques. L'OCDE comprend que l'interdiction faite aux dirigeants d'exercer une autre activité professionnelle vise à éviter les conflits d'intérêts et à améliorer la qualité du service.

L'exigence d'un préavis d'un an pour les programmes d'activités et d'expositions vise probablement à garantir que les autorités soient au courant des activités des musées et galeries privés, et que ces plans soient clairs et commercialisés auprès des consommateurs afin d'encourager le tourisme.

L'objectif de politique publique consistant à exempter les opérateurs historiques de certaines exigences n'est cependant pas clair.

7.3.3. Atteinte à la concurrence

L'obligation d'obtenir l'approbation de l'INP pour les musées privés avant de pouvoir commencer les opérations peut constituer une barrière à l'entrée, en particulier si l'approbation est retardée ou si elle est basée sur des conditions peu claires.

Exigences en matière de qualification. Les exigences professionnelles et académiques peuvent dépasser ce qui est nécessaire pour fournir les services en question à un niveau de qualité acceptable et peuvent augmenter les coûts pour les opérateurs qui cherchent à s'établir et à opérer sur le marché. L'existence de ces coûts d'entrée et de ces coûts fixes peut se traduire par des coûts finaux plus élevés et une moindre diversité des services. Cette exigence peut décourager l'entrée sur le marché et réduire la pression concurrentielle sur les opérateurs historiques, leur permettant de pratiquer des prix plus élevés. En outre, la loi ne fournit aucun exemple ni aucune orientation sur ce qui est considéré comme une "preuve de formation", ce qui crée une incertitude juridique et permet potentiellement l'utilisation arbitraire de ce critère.

Dans le cas des galeries privées, ces exigences peuvent être disproportionnées, car les gérants de galeries privées n'ont pas nécessairement besoin d'expertise ou de connaissances techniques pour exercer leurs fonctions. En France, bien que la gestion des galeries soit une activité réglementée, il ne semble pas y avoir d'exigences obligatoires en matière de formation pour les gérants ou les propriétaires de galeries d'art privées.[12] L'enregistrement des biens d'occasion est toutefois obligatoire. Au Royaume-Uni, il n'existe pas de réglementation spécifique pour la création d'une galerie d'art, mais en Écosse, la vente de biens d'occasion nécessite une licence ou un enregistrement, et certaines autorités locales britanniques peuvent également l'exiger.[13]

Exigences opérationnelles. L'obligation d'annoncer les programmes à l'avance limite la flexibilité et peut imposer une charge considérable aux galeries et ateliers nouveaux ou de petite taille, car il peut leur être difficile de planifier si longtemps à l'avance. Si les galeries et les ateliers ne sont pas en mesure de s'adapter, cela pourrait limiter l'innovation.

L'exigence d'un certificat médical est probablement une charge administrative, et l'exigence que les gestionnaires n'aient pas d'autre activité professionnelle peut augmenter les coûts pour les acteurs du marché, réduire les possibilités de modèles d'entreprise alternatifs et diminuer la qualité des candidats.

En augmentant les coûts d'installation, les dispositions relatives aux exigences en matière d'équipement pour les musées privés peuvent réduire le nombre d'opérateurs potentiels sur le marché. En outre, les opérateurs en place pourraient pratiquer des prix plus élevés en raison de l'augmentation des coûts. Ces exigences matérielles peuvent également imposer des charges administratives aux acteurs du marché, entraînant une augmentation des prix. Les exigences menacent également de réduire la production, car elles empêchent essentiellement les changements à court terme. Elles ne permettent pas aux musées et aux galeries de répondre aux concurrents ou à la demande des consommateurs à court terme.

Clause d'antériorité. La législation traite les acteurs existants du marché différemment des nouveaux arrivants. La concurrence est restreinte en ce sens que les nouveaux opérateurs sont désavantagés car ils doivent satisfaire à des exigences en matière de capital et de formation, par exemple, que les opérateurs en place n'ont pas à remplir.

7.3.4. Recommandations

Compte tenu des atteintes à la concurrence décrites ci-dessus, l'OCDE recommande de :

- Veiller à ce que toute exigence de consultation ou d'approbation de l'INP soit soumise à des règles et des lignes directrices claires afin de minimiser les retards et d'améliorer la sécurité juridique ;
- Supprimer les exigences en matière de formation pour les directeurs d'établissements culturels et l'obligation pour les directeurs d'ateliers de fournir des certificats médicaux. Il pourrait être envisager de mettre en place des exigences d'enregistrement ou de licence pour les ventes de biens d'occasion.
- Supprimer l'obligation pour les directeurs de travailler à temps plein et/ou l'interdiction d'exercer un autre emploi. Cela permettrait des modalités de travail et une utilisation des ressources plus flexibles.
- Supprimer l'obligation de désigner des espaces minimums dans les établissements culturels.
- Supprimer l'obligation d'annoncer les programmes des galeries et des ateliers un an à l'avance.
- Garantir la neutralité concurrentielle entre les opérateurs historiques et les nouveaux entrants en soumettant les uns et les autres aux mêmes exigences. L'OCDE recommande soit de :
    - Soumettre tous les acteurs du marché, y compris les entreprises en place, au cahier des charges ; soit de
    - Supprimer l'obligation pour les nouveaux entrants de satisfaire aux exigences du cahier des charges que les entreprises en place ne sont pas tenues de respecter.

Références

INP (2023), *Base de données de la carte archéologique*, https://www.inp2020.tn/projets/carte-archeologique/ (consulté le 20 March 2023). [4]

OCDE (2022), *Maximising synergies between tourism and cultural and creative sectors – Discussion Paper for the G20 Tourism Working Group*, OECD Publishing, https://www.oecd.org/cfe/leed/OECD-G20 TWG-Discussion-Paper-Tourism-Cultural-Creative Sectors.pdf. [3]

OCDE (2022), *The Culture Fix: Creative People, places and INdustries, Local Economic and Employment Development (LEED)*, OECD Publishing. [1]

OCDE (2020), *Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2020*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/fa567e9c-fr. [5]

UNESCO (2021), *Cutting Edge | Bringing cultural tourism back in the game*, https://www.unesco.org/en/articles/cutting-edge-bringing-cultural-tourism-back-game (consulté le 5 janvier 2023). [2]

Notes

[1] La Tunisie est devenue membre de l'UNESCO en 1956 et a ratifié sept conventions internationales, y compris la Convention de 1970, la Convention concernant la protection du patrimoine mondial de 1972, la Convention de La Haye de 1954, la Convention de La Haye (1er protocole), la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de 2003, la Convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et la Convention de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique. Voir, UNESCO, https://en.unesco.org/countries/tunisia

[2] Voir, https://inp.rnrt.tn/inp_tunisie/musees/

[3] Voir, Arrêté du ministère de la Culture du 13 mars 2019.

[4] Voir Exploration de la carte (inp.tn) and Exploration de la carte (inp.tn)

[5] *Code du Patrimoine Archéologique, Historique et des Arts Traditionnels*, Article 2.

[6] Les ministères publient un plan de protection et d'amélioration des sites culturels dans les cinq ans suivant le classement du site en tant que site culturel. Conformément à l'article 8 du Code du patrimoine, l'élaboration du plan de protection et de mise en valeur d'un site culturel obéit aux mêmes procédures que celles régissant l'élaboration d'un plan d'aménagement urbain. Il est approuvé après avis de la commission nationale du patrimoine par décret pris sur proposition du ministre chargé du patrimoine et du ministre de l'Urbanisme.

[7] Code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels, article 4

[8] Conformément à l'article 27, l'arrêté de protection est notifié aux propriétaires par le ministre chargé du patrimoine. Il est publié au Journal officiel de la République Tunisienne et affiché au siège de la Municipalité du lieu ou, à défaut, au siège du Gouvernorat. Le ministre chargé du patrimoine procédera à l'apposition d'une plaque indiquant que l'immeuble est un monument historique protégé. Au cas où l'immeuble est immatriculé, l'arrêté de protection sera inscrit sur le titre foncier, à la demande des services compétents du ministère chargé du patrimoine. Dans le cas contraire, le ministère chargé du patrimoine agira aux lieux et places des propriétaires pour en demander l'immatriculation.

[9] Selon l'article 24, l'État, une collectivité locale, un organisme public ou une entreprise publique sont autorisés à octroyer des concessions.

[10] Autres sources de financement comprennent les revenus de la publicité et du parrainage, les impôts, droits et taxes, créés au profit de l'agence, les subventions de l'État et les contributions et dons publics et privés.

[11] Décret gouvernemental n° 2018-417 du 11 mai 2018, relatif à la publication de la liste exclusive des activités économiques soumises à autorisation, et de la liste des autorisations administratives pour la réalisation de projets, les dispositions y afférentes et leur simplification.

[12] Voir https://bpifrance-creation.fr/activites-reglementees/galerie-dart

[13] Voir, https://www.lawdonut.co.uk/business/sector-specific-law/art-gallery-legal-issues?_gl=1*89nh8l*_ga*NDcyMTQzMTQ2LjE2NjI1NTc4OTA.*_ga_9222P8LECX*MTY2MjU1Nzg5MC4xLjAuMTY2MjU1Nzg5MC42MC4wLjA.*_ga_H25S6RG6XF*MTY2MjU1Nzg5MC4xLjAuMTY2MjU1Nzg5MC42MC4wLjA.#_ga=2.74738004.738779815.1662557891-472143146.1662557890

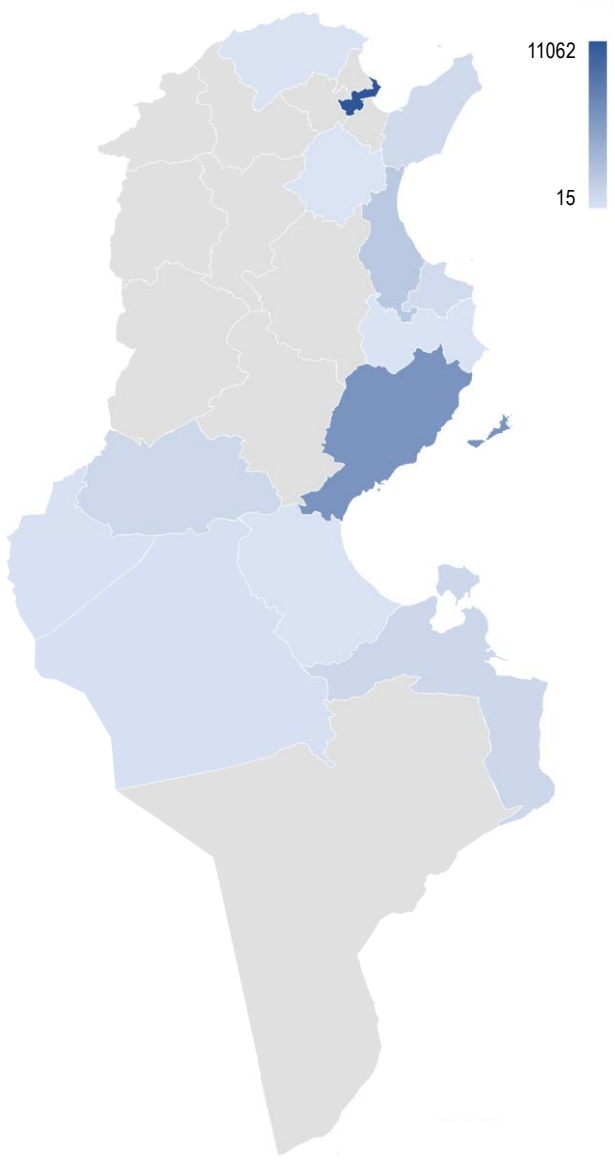
8 Services sportifs et autres services récréatifs

Ce chapitre fournit une vue d'ensemble de certains des services sportifs et récréatifs les plus importants en Tunisie, identifie les principales restrictions à la concurrence et fournit des recommandations. Le cadre réglementaire de certaines activités, telles que l'exploitation des ports de plaisance, est incomplet, les textes d'application étant absents. Pour d'autres activités, les cadres sont fragmentés et les différents textes législatifs ne sont pas bien harmonisés. La plupart des activités analysées sont soumises à de lourdes procédures d'autorisation au niveau local, ce qui confère un pouvoir discrétionnaire important aux autorités et décourage l'entrée sur le marché. En raison de la complexité du cadre réglementaire et du manque de coordination entre les autorités centrales et locales, l'investissement dans les services sportifs et récréatifs est relativement faible, n'ayant pas dépassé 10 % de l'ensemble des investissements touristiques au cours de la dernière décennie.

8.1. Introduction

Les tendances de la demande touristique mondiale montrent qu'un nombre exponentiel de touristes s'intéressent aux vacances actives[1]. La demande de tourisme d'aventure est en hausse, car les consommateurs s'intéressent de plus en plus aux expériences personnalisées et transformatrices (OMT, 2014[1]). Le marché mondial du tourisme d'aventure, qui est l'un des segments de l'industrie dont la croissance est la plus rapide, devrait atteindre 1,1 billion USD d'ici 2028.[2] À l'instar de nombreux pays méditerranéens, l'industrie touristique tunisienne a suivi un modèle " soleil et mer " au cours des dernières décennies, générant des problèmes de saisonnalité et une concentration de l'activité touristique dans les zones côtières. Les statistiques de l'ONTT pour 2019 montrent que l'investissement touristique a été principalement capté par le secteur de l'hébergement (voir chapitre 2). L'investissement dans les services récréatifs n'a pas dépassé 12% de l'investissement touristique total et était principalement concentré dans le gouvernorat de Tunis (Graphique 8.1)

Graphique 8.1. Répartition de l'investissement récréatif par région



Source : OCDE basé sur ONTT (2019[2]), Rapport Annuel, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf

Les activités sportives et récréatives peuvent favoriser le tourisme d'aventure, prolonger la durée de la saison, augmenter le taux d'occupation des hébergements et ouvrir de nouveaux marchés en utilisant les ressources existantes. Ce chapitre analyse les barrières affectant une sélection d'activités touristiques sportives et récréatives importantes en Tunisie, y compris le golf, le yachting et la plongée sous-marine, et formule des recommandations politiques pour encourager la concurrence sur ces marchés et dès lors contribuer à améliorer la compétitivité du secteur touristique. D'autres activités telles que la chasse, l'aviation de loisir et la montgolfière sont analysées en détail dans une feuille de calcul publiée en tant que document séparé sur notre site web dédié, https://oe.cd/ca-tunisie.

8.2. Golf

8.2.1. Contexte

La plupart des activités relevant du tourisme sportif et d'aventure sont réglementées au niveau municipal. En revanche, le golf est réglementé au niveau national. Cela est dû principalement à sa nature à forte intensité capitalistique et à ses besoins importants en matière de terrains et d'équipements. Le premier terrain de golf de Tunisie, le Golf de Kantaoui, a été créé en 1979. Actuellement, il existe dix parcours de golf à travers le pays,[3] dont trois dans les régions de Hammamet, Monastir et Carthage, qui sont gérés par la Société tunisienne de développement du golf (STDG), une entreprise publique sous la tutelle du ministère du Tourisme.[4] Selon les opérateurs, aucun terrain de golf n'offre actuellement d'installations d'hébergement.

Selon les parties prenantes, aucun terrain de golf ne propose actuellement d'hébergement. Le Décret présidentiel n° 2022-579 du 4 juillet 2022 fixe les conditions et critères requis pour la construction des golfs et de leurs activités et permet aux parcours de golfs d'utiliser une partie de leur terrain pour la construction de logements et autres installations de divertissement.

8.2.2. Description des barrières et des objectifs des décideurs politiques

Un parcours de golf est défini comme « tout espace conçu pour la pratique du golf et considéré comme un établissement touristique au sens de l'article 3 de la Loi n° 90-21 relative aux investissements touristiques, restée en vigueur en vertu de la Loi n° 2016-71. En d'autres termes, un terrain de golf doit respecter les exigences imposées aux établissements touristiques (voir section 3.2.2). La législation prévoit que les parcours de golf doivent respecter au minimum un certain nombre de critères techniques (voir Tableau 8.1). Les parcours de plus de 18 trous sur le même terrain (27, 36 ou 45 trous) sont également soumis aux critères du Tableau 8.1.

Tableau 8.1. Critères techniques pour les terrains de Golf

Types de terrains de golf	Superficie dédiée à l'aire de jeux (hectare)	Distance de jeu (mètre)	Superficie dédiée aux espaces d'entrainement (hectare)	Superficie totale minimale et maximale d'un terrain de golf (hectare)
Terrain à 9 trous	Entre 10 et 15	Plus de 1350	2.5 minimum	Entre 25 et 40
Terrain à 18 trous	Entre 25 et 30	Plus de 2700	2.5 minimum	Entre 40 et 80

Source : Décret présidentiel n° 2022-579, article 4.

Utilisation du foncier. Les articles 4 et 5 du Décret n° 2022-579 précisent quelle proportion du terrain où est construit le parcours de golf peut être utilisée afin de construire des hôtels de tourisme, des appart-hôtels, des résidences touristiques, des espaces liés à l'activité du parcours de golf et des centres

commerciaux et de loisirs. Le coefficient d'occupation des sols est fixé à 2 % pour les établissements d'hébergement touristique[5]. Le coefficient d'occupation des sols est fixé à 6 % de la surface totale du parcours.[6]

Ce décret permet aux propriétaires de parcours de golf de construire des installations d'hébergement en dépit de la classification des terrains (c'est-à-dire terrains à usage récréatif ou agricole) et des restrictions d'utilisation qui lui sont associées. La fourniture d'hébergements autour d'un parcours de golf aide à financer la fourniture des services relatifs à ce parcours et a donc un effet sur la qualité des services fournis. Des limitations peuvent être imposées afin de préserver l'environnement du parcours de golf (tels que des espaces verts non construits), de limiter les coûts supplémentaires d'infrastructure liés à ces développements (notamment les routes, les réseaux d'égout et les réseaux d'eau) et d'empêcher la spéculation immobilière. Avant l'adoption de ce décret en 2022, l'enquête en ligne de l'OCDE a révélé que les projets immobiliers ont été autorisés sur certains terrains de golf mais pas d'autres et que ce développement a été inégal (voir annexe A).

Hauteur maximum des constructions. Les constructions réalisées sur le parcours de golf ne doivent pas excéder trois étages, rez-de-chaussée compris, (dC+2) pour les hôtels touristiques et les appart-hôtels et deux étages (RdC+1) pour le reste des bâtiments**.** L'OCDE comprend que ces normes ont été mises en place pour garantir le respect des réglementations en matière de sécurité des bâtiments et des règlements pour l'harmonisation des paysages urbains.

Présence de l'État. Trois des dix terrains de golf en Tunisie sont contrôlés par la STDG, une entreprise publique créée en 2015 à la suite d'une fusion entre les entités gestionnaires de ces trois complexes.[7] L'OCDE comprend que l'implication de l'État dans le secteur est destinée à favoriser son développement compte tenu de sa nature à forte intensité capitalistique. Selon les autorités, la fusion entre les trois entreprises publiques visait à accroître l'efficacité et à améliorer les performances et la qualité des services offerts aux golfeurs.

8.2.3. Atteinte à la concurrence

Utilisation du foncier. Les limitations de cette utilisation peuvent empêcher l'innovation et l'utilisation optimale des ressources. La construction de structures d'hébergement peut améliorer la rentabilité du projet et aider les propriétaires de parcours de golf à financer la fourniture de services liés à ce parcours, sans quoi ils pourraient être contraints de sortir du marché. Ces limitations entravent également l'émergence de parcours de golf intégrés (voir Encadré 8.1) et peuvent réduire l'attractivité de la Tunisie en tant que destination golfique dans un contexte régional très compétitif.

Les parties prenantes ont informé l'OCDE que des autorisations de construire des installations d'hébergement avaient été accordées à certains terrains de golf avant l'adoption du Décret n° 2022-579. Toutefois, cette autorisation était subordonnée au reclassement des terres, qui dans la plupart des cas sont encore des terres agricoles, et à l'adoption de plans d'aménagement urbain actualisés. Cette actualisation est réalisée par les autorités locales, qui adoptent ces plans conjointement avec le ministre de l'Urbanisme, mais dans la plupart des cas, elle n'a pas été réalisée depuis 2010.

Encadré 8.1. Des complexes de golf côtiers intégrés dans la région méditerranéenne de l'Europe

Selon la publication de KPMG de 2015, *Golf Resorts in the European Mediterranean Region*, il existe 1400 clubs de golf dans les pays de la Méditerranée européenne. Environ 30 % (382) sont situés à 20 km de la côte et comprennent 212 « installations autonomes (c'est-à-dire des parcours de golf qui ne sont pas directement liés à une structure d'hébergement ou à un complexe immobilier résidentiel) », et 170 complexes de golf côtiers intégrés.

D'après KPMG, ces complexes immobiliers résidentiels et structures d'hébergement sont des éléments clés des complexes de golf intégrés, aux côtés d'autres installations sportives et de loisirs. Parmi les complexes analysés par KPMG, plus de la moitié offrent uniquement un hébergement hôtelier sur site et seuls 10 % reposent uniquement sur des ensembles immobiliers résidentiels. Le tiers restant combine à la fois des structures d'hébergement et d'immobilier résidentiel. En ce qui concerne les hôtels et les logements locatifs, le nombre moyen de lits varie selon les pays. KPMG rapporte que la Grèce et la Türkiye disposent de la plus grande capacité moyenne (plus de 500 chambres), tandis que la France affiche la plus faible moyenne (120 chambres). En plus de l'hébergement, « près de la moitié des complexes de golf côtiers offrent d'importantes installations de spa et de bien-être.

Source : KPMG (2015[3]), Golf Resorts in the European Mediterranean Region, https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2015/04/golf-resorts-european-mediterranean-region.pdf

Hauteur maximum des constructions. Ces exigences peuvent limiter la capacité des propriétaires de parcours de golf à innover, ainsi que la capacité concurrentielle des fournisseurs, en réduisant l'intensité et l'étendue de la concurrence, entraînant dès lors des prix plus élevés pour les consommateurs et une moindre diversité des produits.

Présence de l'État. La forte implication de l'État dans le secteur soulève des problèmes de neutralité concurrentielle, car elle peut empêcher les terrains contrôlés par l'État de se concurrencer et d'innover. Cela crée des conditions de concurrence inégales si la STDG bénéficie d'un traitement différencié et d'un accès privilégié aux services publics (tels que l'eau) ou de conditions de financement plus favorables par l'intermédiaire des banques publiques. En outre, l'argument de l'efficacité qui sous-tend la fusion ne semble pas tenir. Les parties prenantes ont indiqué à l'OCDE que la STDG est confrontée à plusieurs problèmes qui affectent ses performances, notamment une masse salariale disproportionnée et une détérioration du service.

8.2.4. Recommandations

Compte tenu des atteintes à la concurrence décrites ci-dessus, l'OCDE recommande de :

- Réviser les dispositions qui restreignent l'émergence de complexes et d'installations de golf intégrés. Plus précisément, les autorités devraient envisager de réviser toutes les restrictions relatives à l'utilisation des terrains et de transférer les détails spécifiques relatifs à la taille et à l'aménagement dans un guide de l'investisseur, si l'objectif est d'aider les investisseurs à se conformer aux normes.
- Rationaliser les procédures de reclassement des terrains et veiller à ce que les plans d'urbanisme soient mis à jour et adoptés conformément aux dispositions des articles 16 et 17 de la Loi n° 1994-122, qui promulgue un Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.
- Définir les motivations qui poussent l'État à posséder et à gérer des terrains de golf conformément aux *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques* (OCDE, 2015[3]). Si les autorités décident de céder la participation de l'État, l'OCDE rappelle les lignes directrices

énoncées dans le *Guide de la privatisation à l'usage des décideurs*, qui fournit des orientations et des bonnes pratiques en matière de privatisation des entreprises publiques (OCDE, 2019[4]).

8.3. Ports de plaisance

8.3.1. Contexte

Les ports de plaisance sont de grands ports de loisirs spécialement construits pour accueillir des bateaux de plaisance. Ils offrent des mouillages, des services de restauration et de sécurité, ainsi que de nombreux services auxiliaires tels que des parkings, des unités de construction et de réparation navales pour la réparation et l'entretien des bateaux de plaisance. Au-delà de l'évolution du marché des bateaux de plaisance, la demande de services des ports de plaisance est principalement déterminée par : le coût des services fournis par les ports de plaisance organisés et les droits portuaires ; et la quantité et la qualité des services maritimes fournis par amarrage. La demande pour les ports de plaisance est également saisonnière, avec un pic de demande d'amarrage pendant les mois d'été, tandis que pendant la période hivernale, la demande de cale sèche augmente afin que les navires puissent être réparés et entretenus. En Tunisie, les ports de plaisance sont réglementés par le Code des ports maritimes, promulgué par la Loi n° 2009-48. Ce code définit les conditions encadrant la création de ports maritimes et la gestion du domaine public des ports, son occupation, sa protection et sa conservation, ainsi que les règles générales pour y assurer la sûreté, la sécurité, la salubrité, la propreté et la préservation de l'environnement. Il s'applique aux ports maritimes et à l'ensemble du domaine public portuaire associé, à l'exception des ports militaires.

Le Code des ports maritimes définit trois principaux types de ports en Tunisie : les ports de commerce, les ports de pêche et les ports de plaisance. L'article 6 de la Loi nº 2009-48 prévoit que les ports de plaisance sont sous la responsabilité et la tutelle du ministère du Tourisme. Contrairement à ce qui a été prévu par le Code des ports maritimes, il n'existe à ce stade aucune liste officielle des ports de plaisance en Tunisie. Cependant, la Chambre nationale des gestionnaires des ports de plaisance avance le chiffre de sept ports de plaisance actuellement en service dans le pays (voir Tableau 8.2). Les ports de La Goulette, Tabarka, Mahdia et Kélibia sont parfois inclus parmi les ports de plaisance, mais ils ne sont que partiellement exploités à ces fins et leurs capacités d'accueil restent limitées pour les bateaux de plaisance. Contrairement aux ports de Sidi Bou Saïd et d'El-Kantaoui qui dépendent du ministère du Tourisme, les autres ports de plaisance sont directement gérés par des investisseurs privés.

Tableau 8.2. Taux d'occupation des ports de plaisance (Mars 2022)

Port	Nombre d'amarres	Nombre de croisières			Taux d'occupation
		Pavillon tunisien	Pavillon étranger	Total	
Port de Yasmine Hammamet	766	285	272	557	73 %
Marina de Bizerte Cap 3000	720	127	59	186	26 %
Marina de Gammarth	380	250	100	350	92 %
Port de Sidi Bou Saïd	424	303	73	376	89 %
Port de El-Kantaoui	340	157	99	256	75 %
Marina de Monastir	300	93	226	319	106 %
Marina de Djerba-Houmt Souk	200	47	58	105	53 %
Total	**3 130**	**1 262**	**887**	**2 149**	**69 %**

Source : Chambre nationale des gestionnaires des ports de plaisance. Informations recueillies auprès des capitaineries.

8.3.2. Description des obstacles et objectifs de politique publique

Selon l'article 2 du Code des ports maritimes[8], les ports sont créés par l'État ou font l'objet d'une concession de construction et d'exploitation accordée par l'État selon un contrat et un cahier des charges approuvés par arrêté du ministre chargé de l'activité portuaire. Les ports maritimes sont classés en fonction du type d'activités auxquelles ils sont destinés, qui est fixé par décret. Les conditions et procédures de création et d'extension des ports maritimes sont fixées par décret.[9]

Autorité portuaire. Conformément au Code des ports maritimes, chacun des trois types de ports sont régis par des décrets d'application. Toutefois, contrairement aux ports commerciaux et de pêche, la majeure partie des textes d'application concernant les ports de plaisance n'a toujours pas été adoptée. Autrement dit, il n'existe par exemple aucun cadre officiel sur lequel peuvent s'appuyer les autorités comme l'OMMP pour les ports de commerce et l'Agence des ports et des installations de pêche (APIP) pour les ports de pêche, et aucune répartition précise des compétences entre les différents acteurs (le ministère, les concessionnaires, les services des douanes, la Garde nationale maritime et la police des frontières). Au-delà de l'absence de la liste officielle des ports de plaisance, on constate également une absence de conditions et de procédures claires et transparentes pour l'octroi des concessions et d'un contrôle adapté, qui se traduit par l'apparition de difficultés dans la gestion et l'entretien des ports de plaisance[10].

L'OCDE comprend que l'absence de décrets d'application relatifs aux ports de plaisance pose d'importantes difficultés aux autorités et aux investisseurs. Cependant, il n'a pas été possible d'obtenir des explications sur les raisons de ce vide réglementaire.

Concessions portuaires. L'article 18 du Code des ports maritimes prévoit que l'exploitation du domaine public des ports, ouvrages, constructions et équipements qui y sont édifiés sont assurés par l'autorité portuaire, dans le cadre d'une occupation temporaire ou dans le cadre d'une concession avec ou sans obligation de service public.

Comme le stipule l'article 23 du Code des ports maritimes, si l'occupation du domaine public des ports implique l'édification de constructions, d'ouvrages ou d'équipements fixes, cette occupation ne peut être accordée qu'en vertu d'un contrat de concession. Une occupation du domaine public des ports peut également être accordée en vertu d'un contrat de concession conclu avec des personnes physiques ou morales, ou avec des établissements dont l'activité est liée à celle des ports, et ce, même si cette occupation n'implique pas l'édification de constructions, d'ouvrages ou d'équipements fixes[11]. L'article 25 du Code des ports maritimes stipule que les concessions sont accordées pour une durée maximale de trente ans, prorogeable pour une durée supplémentaire ne pouvant excéder vingt ans. Certaines parties prenantes ont toutefois fait état de contrats de concession actuellement en vigueur prévoyant une période de prorogation de deux ans, avec un préavis de résiliation d'un an. Cette pratique provient de l'application de l'article 26 de la Loi nº 95-73 relative au domaine public maritime qui stipule que dans le cas où une concession peut être prorogée tacitement, elle est renouvelable toutes les fois pour une durée de deux ans. Il n'existe aucune condition prédéfinie pour la prorogation d'un contrat de concession. L'approbation ou le rejet de toute demande est ainsi laissé à l'appréciation des responsables de l'action publique.

Concernant le cadre des concessions, l'OCDE comprend que les dispositions en vigueur, dont la limite de durée de trente ans, visent à faciliter les investissements auxquels doivent procéder les opérateurs en place et tient compte des coûts élevés d'installation. Les prorogations de deux ans ont quant à elles pour objectif de permettre aux nouveaux opérateurs d'entrer sur le marché à la fin de la période de concession convenue.

Exigences opérationnelles. L'organisation d'activités nautiques, de manifestations et de compétitions sportives dans les ports de plaisance est soumise à l'approbation préalable du ministère du Tourisme, conformément à la circulaire du ministre du Tourisme n° 01/2019 du 29 octobre 2019. Selon la circulaire,

les gestionnaires de ports doivent présenter une demande pour chaque activité ou événement avec un préavis d'un mois et des dates fermes.

Les autorités ont mentionné que cette exigence vise à pallier l'absence des autorités portuaires et a pour objectif de faciliter la coordination entre les organisateurs et les différents organismes publics impliqués aux niveaux local et central.

8.3.3. Atteinte à la concurrence

Autorité portuaire. L'absence d'un cadre réglementaire adapté et de règlements d'application clairs pour les ports de plaisance crée une certaine insécurité juridique et constitue un obstacle à l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché, et notamment d'investisseurs étrangers. Conformément à l'article 4 du Décret nº 2013-1808 du 13 mai 2013, le Conseil national des ports de plaisance doit réunir ses membres au moins deux fois par an. Certaines parties prenantes ont toutefois informé l'OCDE que le Conseil n'avait convoqué que deux réunions au cours des neuf dernières années. Le fait qu'il n'existe pas de cadres institutionnels et réglementaires adaptés a occasionné une baisse de la qualité des services proposés dans les ports de plaisance et une utilisation inefficace des ressources. Les parties prenantes ont informé l'OCDE que le manque de clarté dans la répartition des responsabilités a entraîné à plusieurs reprises des conflits de compétences entre l'autorité portuaire qui elle-même n'est pas définie et les concessionnaires.

Concessions portuaires. L'absence de cadre institutionnel a affecté les concessions. On observe un défaut de transparence dans les conditions d'octroi, mais aussi de renouvellement, des autorisations d'occupation temporaire du domaine public portuaire, étant donné le pouvoir discrétionnaire dont jouissent les autorités. Cette situation est source d'incertitude et réduit probablement les incitations à investir dans le secteur. Le renouvellement de concessions pour des périodes successives de deux ans (prévue par la Loi n°1995-73) est incompatible avec le Code des ports maritimes, lequel prévoit que la durée maximale des concessions n'est prorogeable que pour une durée supplémentaire ne pouvant excéder vingt ans. Bien que les concessions de longue durée puissent nuire considérablement aux processus concurrentiels en réduisant la fréquence à laquelle les opérateurs privés peuvent entrer en concurrence, les prolongations de deux ans pourraient limiter considérablement la volonté des concessionnaires d'investir dans l'amélioration ou même l'entretien des infrastructures. Le préavis d'un an prévu pour la résiliation des contrats de concession n'est pas suffisant pour permettre aux investisseurs une planification efficace ou la prise de décisions adaptées, qu'il s'agisse de nouveaux ou bien de la liquidation de leurs actifs en cas de non-renouvellement.

Certaines parties prenantes ont en outre mis en avant que les ports de plaisance de Sidi Bou Saïd et de Gammarth ne soient pas exploités dans le cadre de concessions. Il convient de mentionner que le port de plaisance de Sidi Bou Saïd est géré par la Société des loisirs touristiques, une entreprise publique placée sous la tutelle du ministère du Tourisme. Cette distorsion soulève des problèmes de neutralité concurrentielle et peut désavantager les concessionnaires en raison des coûts supérieurs de mise en conformité qu'ils ont à supporter, y compris les redevances de concession. L'OCDE a été informée que le nouveau cadre d'estimation des redevances de concession adopté par les autorités ne prend pas en compte la rentabilité des ports de plaisance, ce qui a une incidence sur la viabilité financière des projets et devrait dissuader les investisseurs.

Exigences opérationnelles. L'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle préalable pour les activités nautiques, les événements et les compétitions sportives dans les ports de plaisance représente une charge administrative excessive et limite la flexibilité des gestionnaires de ports de plaisance en matière d'innovation et d'organisation d'événements publics. L'OCDE a été informée que cette disposition n'encourage pas les gestionnaires de ports à développer de nouvelles dynamiques de loisirs, de culture et de sport dans les ports de plaisance et à attirer de nouvelles entreprises.

8.3.4. Recommandations

Compte tenu des effets anticoncurrentiels des dispositions susvisées, ainsi que de leurs limitations dans la réalisation des objectifs stratégiques souhaités, l'OCDE recommande :

- D'accélérer la publication des textes d'application du Code des ports maritimes liés aux ports de plaisance, ce qui nécessite de :
  - Clarifier le cadre institutionnel des marinas et définir précisément les rôles et les pouvoirs des différentes autorités opérant dans les ports afin de limiter tout différend et toute ambiguïté dans la gestion des ports et des concessions,
  - Garantir la mise en conformité avec l'article 4 du Décret nº 2013-1808 et inviter le Conseil national des ports de plaisance à se réunir plus régulièrement, et ce, afin d'établir un cadre favorable pour élaborer les projets de textes d'application et aborder toute difficulté rencontrée par le secteur ;
- De définir, d'une part, des critères et conditions d'approbation et de rejet des demandes d'autorisation d'occupation temporaire et, d'autre part, une grille d'évaluation transparente de sorte à éviter toute incertitude juridique. Les décisions de rejet doivent être motivées et pouvoir faire l'objet d'une procédure d'appel ;
- D'établir des conditions claires et une grille d'évaluation transparente pour les demandes de prorogation, ainsi qu'une clarification des procédures associées ;
- D'introduire des critères précis et accessibles au public encadrant la révocation des autorisations d'occupation temporaire et les procédures associées afin de limiter le pouvoir discrétionnaire des autorités ;
- De revoir le cadre des concessions, ce qui implique de :
  - Définir, d'une part, des critères et conditions d'approbation et de rejet des demandes de prorogation d'occupation temporaire et, d'autre part, une grille d'évaluation transparente de sorte à éviter toute incertitude juridique,
  - Réévaluer le préavis d'un an pour la prorogation ou la résiliation de contrats de concession, afin de permettre aux concessionnaires de prendre les décisions appropriées en temps opportun,
  - Envisager d'aligner la durée de prolongation des concessions sur l'article 25 du Code des ports maritimes, qui autorise des prolongations allant jusqu'à 20 ans. Les autorités devraient également établir des critères clairs, objectifs et transparents pour déterminer la durée de toute prolongation, sur la base d'un plan d'affaires et des investissements correspondants.
  - Assurer l'égalité des conditions de concurrence pour l'ensemble des ports de plaisance en régularisant la situation des ports de Sidi Bou Saïd et de Gammarth et définir les motifs pour lesquels l'État gère les ports de plaisance conformément aux Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques (OCDE, 2015[3]);
- Abolir la circulaire du ministère du Tourisme n° 01/2019 du 29 octobre 2019 relative à l'organisation d'événements au sein des ports de plaisance.

8.4. Excursions et bateaux de plaisance

8.4.1. Contexte

La navigation maritime de loisir est un déterminant important de la demande de ports de plaisance. Tel que défini dans le Décret nº 1990-942 du 4 juin 1990, est considéré comme navire ou engin de plaisance « tout navire ou engin utilisé sans but lucratif à une navigation maritime de plaisance sportive ou de

loisirs ». L'utilisation de navires de plaisance est soumise à l'autorisation de la Commission centrale de sécurité maritime (CCSM), tandis que l'utilisation de bateaux battant pavillon étranger est soumise à des règles douanières spécifiques.

Le transport maritime de plaisance consiste à transporter des passagers maritimes à titre onéreux entre des ports et des sites côtiers. En Tunisie, le transport de personnes à titre onéreux est principalement régi par la Loi nº 1990-80 du 7 août 1990, complétée par le Décret nº 1990-942 relatif aux règles de sécurité des navires et de la navigation maritime de plaisance. Selon les chiffres du ministère du Tourisme, il existe actuellement 60 bateaux de plaisance bénéficiant d'un permis de transport de personnes à titre onéreux (TPO)[12]. Les bateaux battant pavillon étranger peuvent également être utilisés pour le transport récréatif de passagers dans des conditions spécifiques.

8.4.2. Description des obstacles et objectifs de politique publique

Autorisation d'utiliser des bateaux de plaisance. Conformément à l'article 6 du Décret nº 1990-942, « préalablement à la construction, à la fabrication ou à l'importation de tout navire ou engin de plaisance, le constructeur ou l'importateur désirant commercialiser ces produits, doit en soumettre les plans et documents à la Commission centrale de sécurité maritime (CCSM)[13].

Cette commission décide notamment *:* 1) de l'approbation ou du rejet de ces plans et documents ;2) de la catégorie de navigation susceptible d'être pratiquée ; [et] 3) du nombre maximum de personnes pouvant prendre place à bord sur proposition de l'auteur des plans ou du constructeur[14]. » Les conditions dans lesquelles la CCSM prend la décision d'approuver ou de rejeter les demandes d'autorisation pour l'utilisation et la commercialisation des engins de plaisance avant leur construction, leur fabrication ou leur importation ne sont pas clairement définies dans le décret ou les textes d'application associés.

Suite aux échanges avec les autorités, l'OCDE comprend que le recours à des demandes d'autorisation d'utilisation ou de commercialisation d'engin de plaisance construits, fabriqués ou importés a pour objectif de garantir la sûreté des ports et la sécurité des clients et des touristes. Contrôler l'état des bateaux de plaisance et leur conformité à l'ensemble des normes de qualité et de sécurité contribue également à la réalisation des objectifs de protection de l'environnement.

L'utilisation de bateaux battant pavillon étranger est soumise à une réglementation douanière spécifique. En termes de durée d'immobilisation et de mise en libre pratique, la note officielle des douanes n° 89047 du 10 août 1989[15] stipule que les bateaux étrangers sont admis en suspension des droits et taxes de douane et bénéficient de la libre navigation pendant six mois par an. Ils ne doivent pas rester immobilisés plus de deux ans en continu sans avoir été remis périodiquement en libre circulation. En outre, la note officielle des douanes n° 026/2014 du 2 août 2014 précise que l'immobilisation ou la mise en libre pratique peut être renouvelée sans limitation. Cependant, les parties prenantes ont déclaré que dans la pratique, les agents des douanes considèrent que les yachts étrangers ne devraient pas rester en Tunisie plus de 12 mois, qui peuvent dans des circonstances exceptionnelles être prolongés de 12 mois supplémentaires, à la fin desquels ils doivent quitter les eaux tunisiennes pour un port étranger.

Les yachts, sous le régime de l'importation temporaire des bateaux étrangers appartenant à des étrangers ou à des Tunisiens résidant à l'étranger, ne peuvent être utilisés qu'à titre privé pour les besoins personnels de leurs propriétaires ou utilisateurs, selon la note officielle des douanes n° 89047. Elle stipule en outre qu'il est interdit de prêter un bateau à une personne résidant à l'intérieur du territoire douanier. La note n'identifie cependant pas le type d'utilisateurs mentionnés au paragraphe 17, le type d'utilisation (naviguer ou entreprendre des opérations d'entretien et de réparation), ni s'il est possible d'obtenir une procuration ou un mandat pour pouvoir utiliser un bateau. Toutefois, l'OCDE a été informée que dans la pratique, l'utilisation de ces bateaux diffère d'un port à l'autre, et que les bureaux de douane de certaines marinas acceptent les procurations signées, alors que d'autres ne les acceptent pas.

L'OCDE comprend que la réglementation douanière relative à l'immobilisation et à la mise en libre pratique ainsi qu'à l'utilisation de yachts dans le cadre du régime d'importation temporaire vise à garantir que les propriétaires et les exploitants de bateaux battant pavillon étranger respectent les règles et les procédures en vigueur et à offrir un cadre prévisible pour les droits de douane.

Permis de transporter des passagers. L'activité de navigation maritime, à titre onéreux, entre ports et sites du littoral est soumise à l'autorisation préalable de l'OMMP. La Loi nº 1990-80 du 7 août 1990 définit les règles et conditions applicables aux bateaux de plaisance. Dans le cas des navires et croisières, un permis de transport de personnes doit être obtenu auprès de l'autorité maritime. Ce permis spécial est valable pour une année renouvelable. Les navires concernés doivent être jugés adéquats pour le transport maritime de personnes par l'autorité maritime. Cette décision ne répond cependant à aucun critère précis. Le permis spécial précise le nombre maximum de passagers pouvant être embarqués, le matériel de sécurité que le navire est astreint à avoir à bord, ainsi que les itinéraires, services et limites pour lesquels le permis spécial est délivré. Il n'existe toutefois en la matière aucun critère ou ligne directrice. Le navire doit en outre être de nationalité tunisienne. Le propriétaire de ce navire doit conclure avec une compagnie tunisienne un contrat d'assurance couvrant sa responsabilité civile en cas d'accident survenant aux passagers ou aux tiers, et ce, dans des conditions fixées par le Code de commerce maritime.

Des dispositions spécifiques existent pour les navires battant pavillon étranger qui assurent le transport maritime à titre onéreux entre les ports et les sites côtiers.[16] Conformément à la Loi nº 1990-80 du 7 août 1990, l'OMPP peut accorder à titre exceptionnel le permis spécial aux navires battant pavillon étranger répondant à certaines conditions, et ce, pour une durée de validité maximale d'une année renouvelable. La loi ne précise cependant pas les critères et conditions de renouvellement.

Les navires battant pavillon étranger bénéficiant d'une dérogation au critère de nationalité et exploités par des personnes physiques résidant en Tunisie ou par des personnes morales de droit tunisien, sont admis sous le régime douanier de l'admission temporaire. Le transport de personnes par les navires battant pavillon étranger est soumis à une redevance dont le montant est établi par le décret nº 1991-164 du 28 janvier 1991[17]. L'embarquement de tout passager à partir des ports et sites du littoral tunisien sur les navires battant pavillon étranger donne lieu, à chaque excursion, au paiement d'un droit de timbre dont le montant et les modalités de perception sont fixés par le décret nº 1991-164. Les personnes physiques ou morales non-résidentes autorisées par les autorités compétentes doivent par ailleurs s'acquitter d'une redevance forfaitaire annuelle de 100 TND, multipliée par le nombre maximum de passagers fixé par le permis spécial.

La préservation de la sécurité et de la sûreté des passagers sont les principaux objectifs mentionnés par les autorités en ce qui concerne les autorisations de permis de transport maritime payant entre les ports et les sites côtiers. Les autorités ont souligné qu'il est essentiel de veiller à ce que les navires disposent des équipements et des caractéristiques nécessaires au transport de personnes. En outre, l'OCDE comprend que pour préserver la sécurité et la sûreté de la navigation maritime et du transport de passagers, le permis fixe une limite de capacité pour le nombre de passagers et évalue minutieusement l'équipement de sécurité à bord. L'OCDE croit comprendre que la période de validité d'un an permet de procéder à des contrôles techniques plus approfondis et de garantir la sécurité des passagers en vérifiant chaque année si les opérateurs et les navires respectent et se conforment à l'ensemble des règles et des mesures de sécurité.

Selon les autorités, les critères de nationalité ont été adoptés pour encourager la création de personnes morales et d'emplois pour les Tunisiens. La taxe d'autorisation associée à l'utilisation de navires battant pavillon étranger vise à favoriser l'utilisation de navires tunisiens et potentiellement à encourager les navires étrangers à adopter le pavillon tunisien.

Exigences opérationnelles. Conformément au Code des ports maritimes, pour entrer dans les ports, en sortir ou y faire des mouvements, les navires de plaisance doivent déposer une déclaration auprès de l'autorité portuaire ou de l'exploitant du port. Dans la plupart des cas, l'autorité portuaire ou l'exploitant du

port peut demander qu'une visite soit effectuée par l'autorité maritime avant qu'une autorisation de mouvement puisse être accordée[18]. Cette déclaration n'est pas disponible sous forme numérique et nécessite d'être déposée en personne.

L'exigence d'un avis de navigation pour les navires de plaisance est une pratique courante. L'OCDE comprend que l'objectif est de préserver la sécurité et la sûreté, ainsi que l'environnement en contrôlant l'entrée et la sortie des navires dans les ports et leurs mouvements à l'intérieur de ceux-ci.

8.4.3. Atteinte à la concurrence

Autorisation d'utiliser des bateaux de plaisance. Bien que le recours à un système d'autorisation semble justifié pour l'exploitation ou la commercialisation de bateaux de plaisance construits, fabriqués localement ou importés, l'absence de directives, de critères et de conditions clairs et prédéfinis pour l'approbation ou le rejet des demandes d'autorisation peut accroître le risque de discrimination compte tenu du pouvoir discrétionnaire dont disposent les responsables de l'action publique, et par là même entraîner une augmentation des incertitudes et dissuader les nouveaux acteurs d'entrer sur le marché. Cela pourrait également réduire la disponibilité des bateaux pour les fournisseurs de services de loisirs et pourrait par conséquent affecter la demande pour les ports de plaisance. Les parties prenantes ont informé l'OCDE que le développement d'un marché local de la plaisance était en outre entravé par l'absence d'un régime fiscal favorable à l'acquisition de bateaux et par la longueur des enquêtes de police précédant l'achat de yachts par des ressortissants tunisiens. L'OCDE a été informée que ces enquêtes peuvent durer jusqu'à six mois. Les parties prenantes ont également mentionné l'absence d'un cadre juridique pour l'obtention de permis de navigation et pour l'établissement d'écoles de navigation privées comme étant l'un des problèmes affectant l'industrie tunisienne de la navigation de plaisance.

Les règles douanières relatives à l'immobilisation, à la mise en libre pratique et à l'utilisation des yachts dans le cadre du régime d'importation temporaire sont confuses et confèrent d'importants pouvoirs discrétionnaires aux autorités. Le fait de permettre à des utilisateurs autres que les propriétaires d'utiliser des bateaux étrangers contre une procuration signée, sans préciser qui ils peuvent être (par exemple, des membres de la famille, des membres d'équipage ou des machinistes), dans certains ports et pas dans d'autres, désavantage ces derniers. L'ambiguïté du traitement de l'immobilisation et de la libération des bateaux étrangers est une source d'inquiétude pour les utilisateurs des ports et les concessionnaires. L'OCDE a été informée que les douaniers demandent actuellement aux propriétaires de bateaux étrangers ayant dépassé une durée d'immobilisation de 24 mois de payer des droits de douane et des taxes à partir de la date de leur première entrée en Tunisie, ce qui représente des sommes importantes et provoque une vague de départs des ports de plaisance tunisiens.

Permis de transporter des passagers. Le principe de l'octroi de permis pour la navigation maritime, à titre onéreux, entre ports et sites du littoral suit la même logique et semble donc également justifié. Le fait que la durée de validité de ces permis soit limitée à un an voire moins selon les parties prenantes, et ce, d'autant que les conditions de renouvellement manquent de transparence, représente une charge administrative importante pour les acteurs du marché, lesquels doivent suivre les mêmes procédures auprès de chaque autorité concernée et soumettre une demande de renouvellement chaque année. Étant donné le pouvoir discrétionnaire dont jouissent les responsables de l'action publique, ce manque de précision et de transparence est susceptible d'accentuer les incertitudes juridiques et d'entraîner une certaine discrimination entre les demandeurs. Cela pourrait alors décourager les nouveaux acteurs d'entrer sur le marché, provoquer une augmentation du prix des services, et compromettre la qualité et le choix pour les consommateurs.

Les redevances exigées pour les autorisations et les procédures administratives supplémentaires auxquelles sont soumis les navires battant pavillon étranger peuvent être justifiées. Les modalités et les procédures de leur acquittement représentent toutefois une charge administrative considérable, qui entraîne une certaine discrimination, augmente le coût d'entrée et restreint les investissements étrangers

potentiels. D'après certaines parties prenantes, les navires étrangers peuvent exercer leurs activités dans d'autres juridictions sans avoir à supporter de telles restrictions. Ces restrictions pourraient avoir pour effet de limiter le nombre d'acteurs sur le marché et être préjudiciables à l'activité de navigation maritime de plaisance en Tunisie, mais aussi limiter la croissance de la productivité.

Exigences opérationnelles. L'absence de procédures numérisées pour l'entrée et la sortie des navires, quels qu'ils soient, et l'obligation de déposer en personne une demande d'autorisation pour chaque mouvement d'un bateau de plaisance ou de croisière constituent d'importantes charges administratives et peuvent même augmenter les coûts pour les acteurs du marché. La longueur, la complexité et la lourdeur des procédures d'entrée et de sortie des ports, combinées à une législation contraignante, affectent gravement l'industrie de la plaisance et l'attractivité des ports de plaisance tunisiens dans un contexte régional très concurrentiel. En effet, contrairement à plusieurs pays voisins, le cadre réglementaire n'autorise pas l'activité de charter, qui consiste à louer des bateaux, locaux ou étrangers, avec ou sans équipage.

8.4.4. Recommandations

Compte tenu des effets anticoncurrentiels des différentes dispositions applicables aux navires de croisière et de plaisance, ainsi que de leurs limitations dans la réalisation des objectifs stratégiques souhaités, l'OCDE recommande :

- La définition, d'une part, de directives et de conditions d'autorisation claires pour l'exploitation ou la commercialisation d'engins de plaisance construits, fabriqués localement ou importés et, d'autre part, d'une grille d'évaluation transparente pour les demandes d'autorisation, ainsi qu'une clarification des procédures associées afin de limiter les pouvoirs discrétionnaires des autorités compétentes ;
- La révision des règles et procédures douanières relatives à l'immobilisation et à la mise en libre pratique ainsi qu'à l'utilisation des yachts dans le cadre du régime d'importation temporaire afin d'éviter toute ambiguïté et de limiter le pouvoir discrétionnaire des autorités. Il pourrait être envisager d'afficher les règlements et les sanctions correspondantes dans les bureaux des autorités portuaires et des douanes de chaque port de plaisance.
- Concernant l'autorisation sous-jacente à l'octroi de permis pour la navigation maritime, à titre onéreux, entre ports et sites du littoral :
  - Une définition claire et une communication publique des critères et conditions d'octroi des autorisations ;
  - Une réévaluation de la durée des permis ou une simplification des procédures associées, et ce, afin de baisser les coûts de renouvellement et accélérer le traitement des demandes ;
  - La révision du cadre existant sur l'utilisation de navires battant pavillon étranger pour le transport de passagers en reconsidérant la période de six mois par an comme durée totale d'utilisation de ces bateaux, ainsi que les droits connexes et la manière dont ils sont perçus.
  - L'élaboration d'une grille d'évaluation claire et transparente, et des conditions précises pour le renouvellement des permis spéciaux accordés aux navires battant pavillon étranger ;
- En ce qui concerne les autorisations de circulation des navires de plaisance, numériser les procédures d'entrée et de sortie afin de réduire les temps d'attente et la charge administrative.

Encadré 8.2. Réglementation des navires battant pavillon étranger dans l'UE

L'article 217(e) du règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission (UCC-DA) permet l'utilisation privée de navires dans les mers et voies navigables de l'UE pendant 18 mois. Les navires ne battant pas pavillon de l'UE utilisés temporairement à des fins privées uniquement dans le territoire douanier de l'UE et destinés à être réexportés fonctionnent sous une procédure d'admission temporaire auprès des douanes et sont exemptés du paiement de tout droit de douane ou taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pendant ces 18 mois. Toutefois, si le navire ne quitte pas le territoire douanier de l'UE avant l'expiration de la période autorisée, son propriétaire doit payer les droits de douane et la TVA. Pendant ces 18 mois, le navire est libre de se déplacer d'un État membre de l'UE à l'autre sans autre formalité douanière.

Conformément à l'article 251, paragraphe 3, du code des douanes de l'Union, la période de 18 mois ne peut être prolongée que dans des circonstances exceptionnelles[1]. La section 5 du manuel d'admission temporaire des douanes prévoit ce qui suit : "Les moyens de transport importés temporairement sans paiement de taxes à l'importation ne peuvent être prêtés, loués, mis en gage, transférés ou mis à la disposition d'une personne établie dans l'UE à d'autres fins que la réexportation immédiate", sauf en cas d'utilisation occasionnelle du navire par une personne établie dans l'UE mais agissant au nom et sur les instructions de la personne qui a importé temporairement le moyen de transport, pendant que la personne qui a importé le navire se trouve dans l'UE, ou dans le cas où ils sont loués en vertu d'un contrat écrit pour retourner à leur domicile dans l'UE ou pour quitter l'UE[2].

Notes :
1. Les règles applicables aux bateaux privés, disponibles à l'adresse suivante : https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-04/rules_for_private_boats-faq_en.pdf
2. Paragraphe 5.3 de la section 5, relative à l'importation pour usage privé (article 215 de la DA), Manuel d'admission temporaire des douanes, mis à jour en 2021
Source : Règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission européenne.

8.5. Centres de plongée

8.5.1. Contexte

On entend par plongée « toutes les activités et les opérations exposant des personnes à une pression supérieure à la pression atmosphérique locale, en respirant »[19]. En Tunisie, les activités de plongée incluent entre autres la pêche au corail et aux éponges, les fouilles archéologiques, la recherche scientifique, le secours et le sauvetage, les travaux subaquatiques tels que l'enlèvement des épaves et leur sauvegarde, la réparation et l'entretien des installations et équipements marins, les activités pétrolières, les activités économiques, sportives et de plaisance en rapport avec la plongée en mer, dans les lacs et dans les barrages ou en rapport avec la spéléologie, etc.[20] La Tunisie distingue deux catégories de plongeurs : 1) les plongeurs professionnels, soit toute personne pratiquant la plongée dans le cadre de sa profession ou contre rémunération ; et 2) les plongeurs amateurs, soit toute personne pratiquant la plongée en tant qu'activité sportive ou de loisir.

D'après la Fédération tunisienne des activités subaquatiques et de sauvetage aquatique (FAST), le secteur de la plongée compte actuellement 15 clubs et 5 associations en activité, principalement dans les régions du nord et du Sahel tunisien. Ce secteur a commencé à se développer en Tunisie à la fin des années 1980 et reste fortement dépendant du tourisme.

8.5.2. Description des obstacles et objectifs de politique publique

Malgré la promulgation de textes législatifs réglementant le secteur de la plongée en Tunisie, l'absence de cahier des charges et de textes d'application pose des difficultés. Les conditions d'agrément des organismes de formation et des centres d'animation touristique souhaitant proposer des activités de plongée ne sont par conséquent pas clairement définies. La FAST a néanmoins élaboré son propre cahier des charges sur lequel s'appuient ses adhérents, mais celui-ci n'a aucun caractère officiel.

Procédure d'autorisation. L'autorisation d'exploitation d'un club de plongée est accordée par le gouverneur territorialement compétent sur avis de la Commission nationale de plongée. La consultation de la Commission est obligatoire sur toutes les questions relatives aux activités de plongée à titre amateur et professionnel[21]. Cela inclut l'autorisation relative à la prestation d'activités de plongée, les critères de qualification et la reconnaissance des certificats et diplômes étrangers. Les qualifications requises pour assurer la fonction de directeur de plongée sont également approuvées par la Commission et définies par arrêté du ministre de la Défense nationale pour la plongée à titre professionnel et par arrêté du ministre de la Jeunesse et des Sports pour la plongée à titre amateur[22].

Conformément à l'article 4 de la Loi nº 2005-89 du 3 octobre 2005 portant organisation de l'activité de plongée en Tunisie, la pratique d'activités de plongée en dehors d'un cadre structuré est strictement interdite. On entend par cadre structuré tout organisme ou établissement public ou privé autorisé à pratiquer l'activité de plongée. Les conditions d'agrément des organismes de formation et des centres d'animation touristique et d'octroi des autorisations à la pratique de la plongée sont fixés par décret. Seuls les organismes de formation et les centres d'animation touristique sont approuvés et réglementés par la loi. La législation ne couvre toutefois pas les associations sportives, lesquelles relèvent de la responsabilité du ministère de la Jeunesse et des Sports, même si elles assurent en pratique une part non négligeable des activités de plongée en Tunisie.

Après avoir échangé avec les autorités, l'OCDE comprend que la Commission nationale de plongée envisage l'établissement d'un cahier des charges et que l'intervention de la Commission présidée par le ministère de la Défense nationale dans la réglementation du secteur de la plongée a pour objectif la protection de la sécurité nationale et du patrimoine subaquatique. L'OCDE entend par ailleurs qu'en consultant la Commission le secteur tire parti de l'expertise technique du ministère de la Défense nationale et de différents autres experts. L'objectif d'une consultation de la Commission dans le cadre du processus d'autorisation de l'exercice d'activités de plongée en Tunisie et de son intervention dans la définition des qualifications requises pour les directeurs des centres de plongée est de garantir que les plongeurs remplissent les critères et conditions d'aptitude technique et médicale nécessaires, mais aussi de préserver leur sûreté et leur sécurité. En outre, une consultation de la Commission dans le cadre des demandes de reconnaissance des diplômes étrangers reste nécessaire pour s'assurer que les plongeurs disposent des qualifications nécessaires à la pratique de la plongée tout en assurant leur sécurité et celle des autres plongeurs.

Exigences de qualifications. L'exercice des activités de plongée est également soumis, aussi bien pour les plongeurs amateurs que professionnels, à des conditions d'aptitude définies dans le Décret nº 2008-2568 du 7 juillet 2008[23]. Qu'ils soient amateurs ou professionnels, les plongeurs sont classés selon quatre niveaux en fonction des qualifications obtenues à l'issue de leur formation[24]. Dans le cas de la plongée à titre professionnel, les conditions de délivrance des diplômes d'aptitude à la plongée pour chaque niveau, ainsi que la définition de chaque niveau et mention, sont fixées par l'arrêté du ministre de la Formation professionnelle[25], alors que dans le cas de la plongée à titre amateur, les différents niveaux de qualification sont fixés par l'arrêté du ministre de la Jeunesse des Sports[26].

Les ressortissants étrangers sont autorisés à exercer des activités de plongée conformément à leurs spécialités et qualifications dans le respect des conventions établies avec l'État tunisien, et ce, à condition qu'ils obtiennent l'autorisation de l'administration concernée[27]. L'OCDE comprend toutefois que, même

lorsque des ressortissants étrangers se voient octroyer une autorisation d'exercer des activités de plongée en Tunisie, une grande partie d'entre eux sont en pratique dans l'incapacité de le faire en raison de l'absence d'un cadre pour la reconnaissance des diplômes d'aptitude étrangers. En Tunisie, la délivrance de diplômes d'aptitude à la plongée suit la procédure établie par la Confédération mondiale des activités subaquatiques (CMAS). Il n'existe toutefois aucun système d'équivalence officiel pour les diplômes délivrés par la *Professional Association of Diving Instructors* (PADI) ou la *Scuba Schools International* (SSI) (voir Encadré 8.3).

Encadré 8.3. Certificats de plongée récréative

De nombreux centres de formation internationaux reconnus délivrent des brevets de plongée dans le monde entier. La plupart sont interchangeables, malgré de légères différences dans la définition des niveaux de leurs systèmes de certification et de leurs méthodes d'enseignement. Les organismes de formation les plus anciens et les plus connus sont PADI et CMAS.

Fondée en 1966, PADI est considérée comme la plus grande organisation de plongée au monde, opérant dans 186 pays avec un réseau de plus de 6 600 centres de plongée et stations balnéaires. Elle compte plus de 128 000 membres professionnels dans le monde et a délivré plus de 29 millions de certifications[1]. Environ 70 % de toutes les certifications de plongée dans le monde sont délivrées par PADI. La CMAS a été créée en 1959 et opère aujourd'hui sur les cinq continents par l'intermédiaire de plus de 130 fédérations et en coordination avec les fédérations nationales de différents pays[2].

Parmi les autres organisations de plongée reconnues, citons la SSI, fondée en 1970 et reconnue par la plupart des pays, la *Scuba Diving International* (SDI), fondée à la fin des années 1990 et représentée dans plus de 100 pays, et la *National Association of Underwater Instructors* (NAUI), fondée en 1959. La plupart des certifications obtenues auprès de ces organisations sont reconnues dans le monde entier et font partie d'un système d'équivalence pour être compatibles les unes avec les autres. L'accord d'équivalence le plus connu est la convention CMAS-PADI, qui date de 1998[3].

Notes :
1. Site officiel de PADI, disponible à l'adresse suivante : https://www.padi.com/about/who-we-are.
2. Site officiel de la CMAS, disponible à l'adresse : https://www.cmas.org/cmas/about.
3. Tableau de comparaison des qualifications PADI : C0067%20-%20PADI%20Qualification%20Comparison_8QujxLmcRguaSNwnZolT.pdf (website-editor.net).

Les dispositions limitant l'exercice des activités de plongée des organismes de formation et des centres d'animation touristique visent à préserver la sûreté et la sécurité des plongeurs, et ce, en veillant à ce que les plongeurs pratiquent la plongée dans un cadre structuré bénéficiant de toute l'expertise nécessaire. Concernant les conditions d'aptitude, l'OCDE entend que ces dispositions ont pour but d'assurer la sûreté et la sécurité des plongeurs en garantissant qu'ils présentent un niveau minimum de formation et disposent d'un diplôme certifié permettant la pratique de la plongée dans des conditions sécurisées, ce qui rend alors impossible la pratique de cette activité par des plongeurs non qualifiés. L'objectif sous-jacent à la reconnaissance des diplômes étrangers est de permettre aux ressortissants tunisiens et étrangers ayant obtenu un diplôme à l'étranger d'accéder au marché tunisien et d'exercer des activités de plongée, que ce soit à titre amateur ou à un niveau professionnel.

8.5.3. Atteinte à la concurrence

L'absence de textes d'application et de cahier des charges officiel pour la prestation d'activités de plongée en Tunisie pose problème à de nombreux égards. Le manque de transparence des conditions d'agrément des organismes de formation et des centres d'animation touristique augmente le risque de discrimination

et d'incertitudes juridiques pour les investisseurs, et décourage par là même l'entrée sur le marché de nouveaux acteurs, notamment étrangers ou de petite taille.

La répartition peu claire des responsabilités de réglementation et de surveillance entre la Commission nationale de plongée, les gouverneurs et le ministère de la Jeunesse et des Sports constitue elle aussi une source importante d'incertitudes. Les dispositions du cadre législatif permettent uniquement aux organismes de formation et aux centres d'animation touristique de bénéficier d'une autorisation d'exercice d'activités de plongée et de recevoir des diplômes d'aptitude. Aucune mention n'est toutefois faite des associations, bien que l'on en compte environ cinq[28] liées à des activités de plongée en Tunisie. Cette situation peut être source de distorsions, dans la mesure où les clubs de plongée, soumis à des procédures plus complexes, se trouvent en concurrence avec des associations sportives qui doivent uniquement se conformer au statut des associations sportives et obtenir une autorisation par arrêté du ministre de la Jeunesse et des Sports. Le rôle de la FAST reste peu clair et la nature juridique de son cahier des charges ne fait qu'introduire davantage d'ambiguïté dans le secteur.

L'implication du ministère de la Défense et son rôle moteur au sein de la Commission nationale de plongée censée réglementer une activité de tourisme et de loisir ont été décrits par plusieurs parties prenantes comme potentiellement inappropriés. Bien que les décisions d'autorisation dépendent à terme des gouverneurs, ces décisions ont toujours suivi l'avis de la Commission. Les pouvoirs discrétionnaires et de décision de la Commission sur toutes les questions relatives au secteur de la plongée en Tunisie, et en particulier en lien avec la procédure d'autorisation, les critères de qualification et la reconnaissance des diplômes étrangers, sont susceptibles d'augmenter le degré de bureaucratie et d'empêcher ou de retarder l'entrée sur le marché de nouveau acteurs.

Bien qu'exiger une qualification spécifique ou un niveau spécialisé de formation pour les activités de plongée soit susceptible d'augmenter les coûts d'entrée sur le marché, cette mesure est certainement nécessaire à des fins de sécurité. L'absence de cadre pour la reconnaissance des diplômes étrangers peut accroître les incertitudes pour les plongeurs étrangers et tunisiens ayant obtenu un diplôme dans un pays autre que la Tunisie. Le manque de transparence des conditions de reconnaissance des certifications équivalentes délivrées par la PADI et la SSI ou de tout autre diplôme étranger peut également accentuer le risque de discrimination. Ces carences peuvent limiter l'entrée sur le marché et nuire à l'attractivité générale du secteur dans un contexte régional extrêmement concurrentiel. Les parties prenantes ont souligné que cette situation est encore accentuée par certains problèmes structurels, comme le manque de caissons hyperbares pour le traitement des incidents de plongée ou encore le manque d'épaves sous-marines utilisées comme sites de plongée.

Encadré 8.4. L'industrie de la plongée

Les Maldives

Aux Maldives, conformément à la Loi sur le tourisme n° 2/99[1] et à sa réglementation[2] sur la plongée récréative, publiée en 2003, tous les centres de plongée doivent s'enregistrer auprès du ministère du Tourisme et obtenir une licence pour fournir des services de plongée. Les licences d'exploitation sont valables cinq ans et sont renouvelées à l'expiration de leur validité. La plongée dans les zones réglementées nécessite l'approbation spéciale d'autres autorités, telles que l'Autorité portuaire des Maldives dans les zones proches des ports commerciaux, ou le ministère de la Défense dans les zones proches des navires ou des domaines sous sa supervision.

Malte

Les services de plongée récréative à Malte sont réglementés par l'Autorité du tourisme de Malte (MTA), qui relève de la responsabilité du ministère du Tourisme et qui est officiellement régie par la Loi de 1999 sur les services de voyage et de tourisme de Malte. Selon la réglementation maltaise relative aux services de plongée récréative, toute personne souhaitant fournir ou organiser des services de plongée récréative doit être titulaire d'une licence valide délivrée par la MTA après un entretien ou une inspection du lieu et des installations alloués à la prestation de services, et après paiement d'une redevance non remboursable de 50 EUR. La procédure de délivrance de la licence prend environ 45 jours.

Égypte

L'Égypte compte plus de 293 centres de plongée conformes aux normes internationales telles que EN 14467 ou ISO 24803 pour les prestataires de plongée récréative et aux normes de la Fédération européenne de plongée sous-marine. Ces centres sont contrôlés par la Chambre de la plongée et des sports nautiques (CDWS), le seul organisme d'inspection et d'audit en Égypte et le représentant officiel du secteur de la plongée aux niveaux national et international. Fondée en 2007 par le Décret n° 266-2007[3] du ministère du Tourisme, la CDWS est chargée de délivrer des cartes d'identité aux instructeurs et aux guides de plongée pour qu'ils puissent proposer et pratiquer des activités de plongée.

Notes:
1. Loi sur le tourisme des Maldives n° 2/99, publiée en mai 1999, ministère du tourisme, disponible à l'adresse : https://www.tourism.gov.mv/en/legislation/tourism_act .
2. *Maldives Recreational Diving Regulation* (2003), ministère du Tourisme, disponible à l'adresse : https://www.tourism.gov.mv/en/legislation/regulations ; une traduction non officielle est disponible à l'adresse : https://www.maldives-divesafari.com/images/pdf/maldives_recreational_diving_regulation.pdf .
3. Modifié par le Décret n° 532/2007 du ministère du Tourisme.

8.5.4. Recommandations

Compte tenu des restrictions exposées ci-dessus, ainsi que des limitations des dispositions adoptées pour atteindre les objectifs stratégiques souhaités, l'OCDE recommande :

- Une rationalisation des procédures d'autorisation et d'agrément pour les clubs de plongée, conformément aux bonnes pratiques internationales en la matière (voir section 9.2) ;
- Si la décision consiste à adopter une approche *ex post* par le biais d'un cahier des charges, l'OCDE préconise l'inclusion des associations sportives parmi les acteurs du secteur de la plongée, la publication d'une grille d'évaluation claire et transparente pour les projets et l'établissement d'un cadre adapté pour les contrôles et la mise en application de la réglementation, notamment aux fins d'un contrôle régulier du respect des normes de sûreté et de sécurité. La *Boîte à outils de l'OCDE*

sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation fournit des conseils utiles à cet égard (OCDE, 2019[5]) ;

- Une révision du cadre institutionnel et du mode de surveillance des activités de plongée à des fins récréatives ou touristiques, conformément aux bonnes pratiques internationales. Il conviendrait alors d'examiner plus particulièrement le mandat et la composition de la Commission nationale de plongée, ainsi que le rôle de la FAST ;
- L'établissement et la publication d'un cadre clair pour la reconnaissance de l'équivalence des diplômes et certificats de formation étrangers.

8.6. Bases nautiques

8.6.1. Contexte

Conformément à l'article 16 du Décret nº 1990-942 du 4 juin 1990 relatif aux règles de sécurité des navires et de la navigation maritime de plaisance (activités de plaisance), est considéré comme base maritime de plaisance (ou centre de sports aquatiques) « tout lieu abrité se trouvant au bord de la mer disposant d'installations réglementaires appropriées et qui est le siège d'activités nautiques, sportives et de loisir[29] ». Selon les chiffres du ministère du Tourisme, le nombre de bases nautiques réparties sur le littorale tunisien en 2022 était de 200.

8.6.2. Description des obstacles et des objectifs des décideurs politiques

Procédure d'autorisation : Tel que mentionné dans le Décret nº 1990-942 du 4 juin 1990, pour préserver la sécurité de la navigation maritime, « l'implantation des ports et bases maritimes de plaisance est soumise à une autorisation préalable délivrée par le ministre chargé de la marine marchande[30] ». Cependant, conformément au Décret nº 1989-457 portant délégation de certains pouvoirs des membres du gouvernement aux gouverneurs, l'autorisation d'ouverture de centres de sports aquatiques ou de bases nautiques peut être délivrée par les gouverneurs territorialement compétents après avis d'une commission régionale des activités touristiques et de loisir. L'Arrêté du ministre du Transport du 27 avril 1994 relatif aux conditions générales de sécurité et de police dans les ports et les bases maritimes de plaisance précise les informations et documents nécessaires pour appuyer les demandes d'autorisation, dont le numéro et l'emplacement des bases, la nature des activités permises et la période d'activité.

Pour obtenir l'autorisation d'exploiter une base maritime de plaisance, les investisseurs doivent déposer neuf documents auprès de l'autorité maritime la plus proche du lieu où se trouve la base. Ces documents incluent notamment une demande au nom du gouverneur, une copie de leur carte d'identité ou du certificat d'immatriculation de l'entreprise, la liste des membres du personnel et des équipements qui seront utilisés, ou encore une copie du contrat d'assurance couvrant la responsabilité civile[31]. Conformément au Décret nº 2018-417, la procédure d'autorisation se décompose en quatre étapes :

1. Préparation d'une demande d'autorisation dûment complétée et dépôt de cette demande au bureau du gouverneur territorial compétent[32] ;
2. Consultation des parties concernées au sein de la commission régionale des activités touristiques et de loisir, y compris des autorités maritimes régionales pour avis technique ;
3. Présentation et examen de la demande d'autorisation et des avis techniques au sein de la commission régionale ;
4. Délivrance de la décision d'autoriser l'exploitation d'une base maritime et communication d'une copie de cette décision à la municipalité et aux autorités maritimes commerciales concernées.

Le Décret nº 2018-417 précise également que la décision de la commission doit être communiquée aux demandeurs sous 30 jours après réception de la demande dûment complétée. Les parties prenantes ont toutefois souligné que cette procédure prenait en pratique beaucoup plus de temps, dans la mesure où il existe une première phase lors de laquelle la commission régionale peut rejeter une demande ou délivrer une approbation provisoire à la suite d'une visite sur site et d'une évaluation technique. Lorsqu'un investisseur se voit octroyer une approbation provisoire, il doit établir son centre de sports aquatiques sous 30 jours, délai après lequel la commission procède à une visite d'inspection et rend sa décision finale.

Suite aux échanges avec les autorités, l'OCDE entend que l'obligation de demander une autorisation pour établir et exploiter un centre de sports aquatiques a pour objectif de préserver les zones sensibles du littoral et de garantir la sûreté et la sécurité de la navigation maritime. Cette procédure d'autorisation vise par ailleurs à permettre aux autorités publiques d'assurer une surveillance et un contrôle adaptés du domaine public maritime en veillant à ce que les titulaires d'autorisations respectent les règles et les procédures en vigueur.

Durée des autorisations. L'autorisation d'établir et d'exploiter une base maritime de plaisance est accordée pour une durée d'un an. D'après les autorités, ce permis peut être renouvelé sous réserve d'un avis favorable de la commission régionale des activités touristiques et de loisir. Il n'existe aucune limite au nombre de prorogations possibles, même si la durée des permis reste inchangée et que les demandes de prorogation sont soumises à la même procédure.

L'OCDE comprend que le principal objectif recherché est de nature environnementale. D'après les autorités, l'avis technique de l'Agence de protection et d'aménagement du littoral (APAL) s'avère essentielle dans ce contexte, que ce soit pour une première approbation ou dans le cadre d'un renouvellement. Faciliter l'accès des nouveaux investisseurs en évitant d'accorder une exclusivité aux acteurs en place pendant une durée prolongée figure également parmi les objectifs recherchés. L'intérêt de la courte période de validité des permis consiste en outre à garantir la sûreté et la sécurité des clients en permettant un contrôle régulier de la conformité des opérateurs et de leurs équipements à l'ensemble des normes de sécurité en vigueur. De la même manière, le risque de voir leurs autorisations révoquées ou leur renouvellement refusé en cas de non-respect des règles applicables encourage les investisseurs à se plier aux conditions fixées et à se conformer aux mesures de sécurité établies.

Critères d'éligibilité : Bien que l'arrêté du inistre du Transport du 27 avril 1994 n'indique pas clairement si l'autorisation d'établir et d'exploiter une base maritime de plaisance est limitée aux personnes physiques, l'OCDE a été informée qu'en pratique cette autorisation est accordée à des particuliers. C'est notamment le cas de différentes autorisations délivrées récemment dans les gouvernorats de Sousse et de Nabeul, pour lesquelles il a été clairement mentionné que le permis était accordé à titre individuel sans possibilité d'affectation ou de cession à un tiers.

Il n'a toutefois pas été possible de déterminer quels objectifs stratégiques justifient la priorisation des personnes physiques en vue de l'établissement et l'exploitation de centres de sports aquatiques. L'OCDE comprend néanmoins de ses échanges avec les autorités que la plupart des plages touristiques sont aujourd'hui saturées et que les emplacements disponibles pour l'implantation de centres de sports aquatiques sont devenus relativement rares, d'où cette tendance à donner la priorité aux jeunes entrepreneurs.

8.6.3. Atteinte à la concurrence

Procédure d'autorisation : Malgré une certaine clarté quant aux documents nécessaires au dépôt d'une demande de permis pour l'implantation et l'exploitation d'un centre de sports aquatiques, le processus d'autorisation reste complexe et manque de transparence. Les procédures semblent en outre varier d'un gouvernorat à l'autre et le délai maximal de 30 jours pour rendre une décision finale est rarement respecté. Les avis techniques des différents membres des commissions régionales des activités touristiques et de

loisir ne faisant pas l'objet d'une diffusion publique, les demandeurs sont dans l'incapacité de les contester. Les parties prenantes ont également souligné que les inspections sur site des membres de ces commissions sont parfois injustes, voire exagérément « hostiles ».

L'absence de conditions claires et transparentes augmente par ailleurs considérablement le pouvoir discrétionnaire de l'administration. Les décisions peuvent ainsi s'appuyer sur des normes arbitraires et faire en sorte que des autorisations soient accordées non pas aux demandeurs les plus qualifiés, mais à ceux disposant des meilleures relations ou qui sont les plus aptes à faire face à la complexité des procédures. Le risque d'activités de recherche de rente est de ce fait accru, ce qui ne fait que renforcer les incertitudes pour les investisseurs et peut avoir un effet négatif majeur sur l'investissement, la création d'entreprises et la croissance.

Durée des autorisations. La durée de validé d'un an des autorisations pourrait être considérée inadaptée compte tenu de la complexité de la procédure, que ce soit pour les premières demandes ou en cas de renouvellement des permis, dans la mesure où elle représente une charge administrative considérable pour les demandeurs, entraîne une augmentation des coûts pour les investisseurs et constitue un obstacle à l'entrée aussi bien supposé que réel pour les nouveaux acteurs.

Critères d'éligibilité. Le fait que les permis pour l'établissement et l'exploitation de centres de sports aquatiques soient accordés à des personnes physiques plutôt qu'à des entreprises peut empêcher la réalisation d'économies d'échelle, y compris par l'achat groupé d'équipement, la répartition des coûts d'entretien et de réparation ou la diversification des offres de services. Sur un marché concurrentiel, ces gains d'efficience entraîneraient une baisse des prix et à terme une possible amélioration de la qualité de service.

8.6.4. Recommandations

L'OCDE recommande une série de modifications réglementaires afin de limiter les atteintes à la concurrence et les répercussions négatives sur la productivité, à savoir :

- Une rationalisation des procédures d'autorisation et d'agrément pour l'établissement et l'exploitation de centres de sports aquatiques, conformément aux bonnes pratiques internationales en la matière (voir section 9.2). Les procédures de demande et d'examen, ainsi que les exigences de fond et en matière de documents requis, doivent être simplifiées autant que possible, et ce, grâce à la numérisation, à la réduction des doublons, à une plus grande transparence et un raccourcissement des délais ;
- Le développement d'une grille d'évaluation claire, transparente et accessible au public, et l'établissement de conditions précises pour l'approbation ou le rejet des demandes initiales ;
- La diffusion des avis techniques des commissions régionales des activités touristiques et de loisir auprès des demandeurs, avec motivation des décisions de rejet et possibilité d'appel ;
- Une révision de la durée de validité d'un an des permis et éventuellement la mise en place d'un cadre pour les contrôles et la mise en application de la réglementation. Il convient également d'envisager une simplification de la procédure de renouvellement en raccourcissant les délais et en limitant l'intervention de la commission régionale des activités touristiques et de loisir aux seuls cas où le niveau de risque et les facteurs de risque l'imposent (par exemple : avis de l'Agence de protection et d'aménagement du littoral sur les conséquences environnementales potentielles ou avis de l'autorité maritime régionale sur la conformité des équipements aux normes de sécurité).

Références

KPMG (2015), *Golf Resorts in the European Mediterranean Region,*, https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2015/04/golf-resorts-european-mediterranean-region.pdf. [6]

OCDE (2019), *A Policy Maker's Guide to Privatisation, Corporate Governance*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/ea4eff68-en. [4]

OCDE (2019), *Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/705e3dc1-fr. [5]

OCDE (2015), *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, Édition 2015*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/9789264244221-fr. [3]

OMT (2014), *Global Report on Adventure Tourism*, UNWTTO, https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416622. [1]

ONTT (2019), *Rapport Annuel*, https://www.ontt.tn/sites/default/files/inline-files/rapport2019.pdf (consulté le 8 Juin 2022). [2]

Notes

[1] La première étude sur la taille du marché mondial du tourisme d'aventure a été réalisée par l'Adventure Travel Trade Association, l'Université George Washington et Xola Consulting en 2010. Elle a révélé que la valeur globale du tourisme d'aventure s'élevait à 89 milliards USD. L'étude a été répétée en 2013 et a révélé que 42 % des voyageurs partaient pour des voyages d'aventure, ce qui fait que le secteur vaut 263 milliards USD, soit une augmentation de 195 % en deux ans.

[2] Voir Allied Market Research: https://www.alliedmarketresearch.com/adventure-tourism-market

[3] https://www.discovertunisia.com/tunisie-activites/golf.

[4] http://www.tourisme.gov.tn/ar/le-ministyore/etablissements-sous-tutelle.html

[5] Pas plus de 1,6 % pour les résidences de tourisme et 0,6 % de la surface totale du bâtiment pour les espaces directement liés à l'activité du terrain de golf. Il s'agit notamment d'un clubhouse sur le terrain de golf qui comprend un espace administratif, un espace d'accueil, des vestiaires, un magasin pour la vente d'accessoires de golf, un restaurant touristique classé et des locaux pour l'entretien et l'exploitation de l'installation.

[6] Cela se traduit par 4 % pour la construction d'hébergements touristiques (ne dépassant pas 3 % pour les résidences touristiques), 1 % pour les espaces directement liés à l'activité des terrains de golf et 1 % pour les installations commerciales et les activités de loisirs.

[7] Les entités fusionnées sont les suivantes : Société Promogolf Monastir, Société Promogolf Hammamet et Société Golf de Carthage : https://www.stdgolf.tn/.

[8] Loi n° 2009-48 du 8 juillet 2009 portant promulgation du Code des ports maritimes.

[9] Sur proposition du ministre de l'Équipement après consultation du ministre des Transports, du ministre de la Pêche et du ministre du Tourisme.

[10] À titre d'exemple, l'article 11 du Code des ports maritimes précise que l'autorité portuaire est responsable de la gestion et de l'exploitation des ports. Cependant, tout ou partie des services relatifs à la gestion et à l'exploitation des ports peuvent être octroyés à des tiers dans le cadre d'une concession.

[11] Article 24 de la Loi nº 2009-48 du 8 juillet 2009, portant promulgation du Code des ports maritimes.

[12] Ce chiffre date de septembre 2022.

[13] L'article 6 du Décret nº 1990-942 précise que, lorsqu'elle siège en matière de plaisance, la Commission doit être constituée de membres délibérants (un représentant du ministère du Tourisme et de l'Artisanat, et un représentant du ministère de la Jeunesse et de l'Enfance) et de membres avec voix consultatives (un représentant de la Fédération tunisienne des sports nautiques concernée et un représentant des industries nautiques concernées). Cette Commission peut également être consultée par le ministre de la Marine marchande sur toute question relative à l'application de la réglementation en vigueur en matière de plaisance.

[14] Article 6 du Décret nº 1990-942 du 4 juin 1990 relatif aux règles de sécurité des navires et de la navigation maritime de plaisance (activités de plaisance).

[15] Le Bulletin officiel des douanes est une publication de la Direction générale des douanes destinée à informer le public sur de nombreuses questions intéressant les autorités et leurs relations avec les usagers (à travers les lois, les règlements, les procédures, les missions et la fiscalité).

[16] Voir la Loi n° 1990-80 qui fixe les conditions du transport maritime rémunéré entre les ports et les sites côtiers, complétée par le Décret n° 91-164 fixant les redevances et les droits de timbre pour les navires battant pavillon étranger, et l'Arrêté du ministre du plan et des finances du 17 décembre 1980 qui fixe les procédures de contrôle douanier des activités de plaisance et les conditions d'application du régime de l'admission temporaire aux navires de croisière et de plaisance battant pavillon étranger et arrivant par voie maritime.

[17] Décret nº 1991-164 du 28 janvier 1991, fixant le montant et les modalités de perception de la redevance et du droit de timbre sur les navires étrangers de transport de personnes à titre onéreux entre ports et sites du littoral.

[18] Articles 27 et 28 de la Loi nº 2009-48 du 8 juillet 2009, portant promulgation du Code des ports maritimes.

[19] Article 3 de la loi nº 2005-89 du 3 octobre 2005, portant organisation de l'activité de plongée.

[20] Loi nº 2005-89 du 3 octobre 2005, portant organisation de l'activité de plongée.

[21] Article 2 du Décret nº 2006-1017 du 13 avril 2006, fixant les prérogatives, la composition et les règles de fonctionnement de la Commission nationale de plongée.

[22] Décret nº 2008-2568 du 7 juillet 2008, fixant les conditions d'aptitude médicale et technique et les modalités d'exercice des activités de plongée.

[23] L'arrêté définit quatre niveaux de qualification pour les plongeurs professionnels établis en fonction de la valeur de la pression relative maximale autorisée, mais aussi quatre niveaux de qualification pour les plongeurs amateurs établis en fonction de la profondeur maximale autorisée. Il est en outre fixé trois niveaux pour les moniteurs.

[24] Conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi nº 2005-89 du 3 octobre 2005 : « Tout plongeur, amateur ou professionnel, doit être titulaire d'un diplôme certifiant son aptitude à la plongée délivré par un établissement de formation agréé ou d'un diplôme reconnu équivalent et autorisé à pratiquer la plongée conformément à sa spécialité. Les conditions d'équivalence des diplômes étrangers sont fixées par décret. Les conditions d'agrément des organismes formateurs et les centres d'animation touristique, de délivrance des diplômes d'aptitude et d'octroi des autorisations à la pratique de la plongée sont fixés par décret. »

[25] Arrêté du ministre de la Formation professionnelle et de l'Emploi du 19 mai 2010, portant définition des différents niveaux de qualification des plongeurs professionnels.

[26] Arrêté du ministre de la Jeunesse, des Sports et de l'Éducation physique du 18 novembre 2008, portant définition des différents niveaux de qualification des plongeurs à titre amateur

[27] Article 11 de la loi nº 2005-89 du 3 octobre 2005, portant organisation de l'activité de plongée.

[28] Ministère du Tourisme.

[29] Décret nº 1990-942 du 4 juin 1990 relatif aux règles de sécurité des navires et de la navigation maritime de plaisance (activités de plaisance).

[30] Article 18 du Décret nº 1990-942 du 4 juin 1990 relatif aux règles de sécurité des navires et de la navigation maritime de plaisance (activités de plaisance).

[31] La procédure d'application est définie dans le Décret nº 2018-417 du 11 mai 2018, relatif à la publication de la liste exclusive des activités économiques soumises à autorisation et de la liste des autorisations administratives requises pour la réalisation de projets, les dispositions y afférentes et leur simplification.

[32] Cette demande doit notamment inclure l'identité de l'intéressé, la nature des activités envisagées, la période d'activité et le nombre et la qualification du personnel d'exploitation de la base. La demande doit en outre être accompagnée d'un plan de situation de la base à terre et sur le plan d'eau, d'un schéma du balisage proposé avec les caractéristiques des bouées et des autres marques de signalisation et de l'inventaire du matériel de sécurité et de secourisme. Voir l'article 16 de l'arrêté du ministre du Transport du 27 avril 1994, relatif aux conditions générales de sécurité et de police dans les ports et les bases maritimes de plaisance.

9 Barrières horizontales et contraintes administratives

Plusieurs réglementations applicables à l'ensemble des activités touristiques entravent la concurrence. Ce chapitre porte sur les dispositions juridiques horizontales applicables aux diverses activités touristiques analysées dans les parties précédentes. Ces normes concernent la qualité et l'application de la réglementation, les procédures des autorisations d'investissement et les restrictions visant les entreprises étrangères qui souhaitent exercer des activités en Tunisie. Le chapitre formule des recommandations de réforme.

9.1. Qualité de la réglementation

9.1.1. Description des problèmes

Les règles examinées pour les besoins du projet sont souvent disséminées dans de multiples corpus juridiques. Pour avoir une vision complète de la législation applicable à une activité économique, entreprises et consommateurs doivent chercher dans une multitude de textes distincts pour repérer les dispositions applicables et comprendre comment elles interagissent les unes avec les autres. À titre d'exemple, comme souligné dans les chapitres 5 et 6, l'investissement dans les activités sportives et récréatives (comme ceux fournis par les centres de plongée), de même que dans les services de restauration (comme ceux fournis par les restaurants) est soumis à plusieurs réglementations, dont certaines sont locales. À cela s'ajoute que toute modification apportée à des dispositions importantes de la législation accroît la fragmentation et se traduit souvent par un manque de clarté des règles. Les centres de thalassothérapie en sont une illustration. Le Décret 2006-3174 du 30 novembre 2006 soumet l'ouverture d'un centre de thalassothérapie à une obligation de notification, tandis qu'un texte de 2011 modifiant la Loi n° 89-120 la subordonne à l'obtention d'une autorisation préalable, sans autres précisions.

Par ailleurs, les nouvelles dispositions n'abrogent pas toujours expressément les anciennes. À titre d'exemple, l'OCDE a repéré plusieurs dispositions juridiques qui n'ont pas été abrogées expressément mais l'ont été implicitement. D'après l'administration, dans certains cas, le texte d'application de dispositions abrogées est toujours en vigueur[1]. Dans d'autres en revanche, la règle veut apparemment que le texte d'application d'une loi abrogée soit réputé abrogé également. Déterminer avec certitude si un texte de loi est ou non en vigueur est une entreprise complexe, qui prend du temps et nécessite de multiples échanges avec l'administration.

Au cours de son évaluation, l'OCDE a mis en évidence quelques dispositions contradictoires, de même que des textes vagues et appliqués de manière inégale. Ainsi, le renouvellement de concessions pour l'exploitation de ports de plaisance par périodes successives de deux ans prévu par la Loi n° 95-73 est incompatible avec la Loi n° 2009-48, laquelle prévoit que les concessions ne sont prorogeables que pour une durée supplémentaire ne pouvant excéder vingt ans[2]. Les règles douanières relatives à l'immobilisation, à la mise en libre circulation et à l'utilisation de bateaux de plaisance dans le cadre du régime temporaire d'importation sont difficiles à interpréter, comme expliqué dans le chapitre 5.

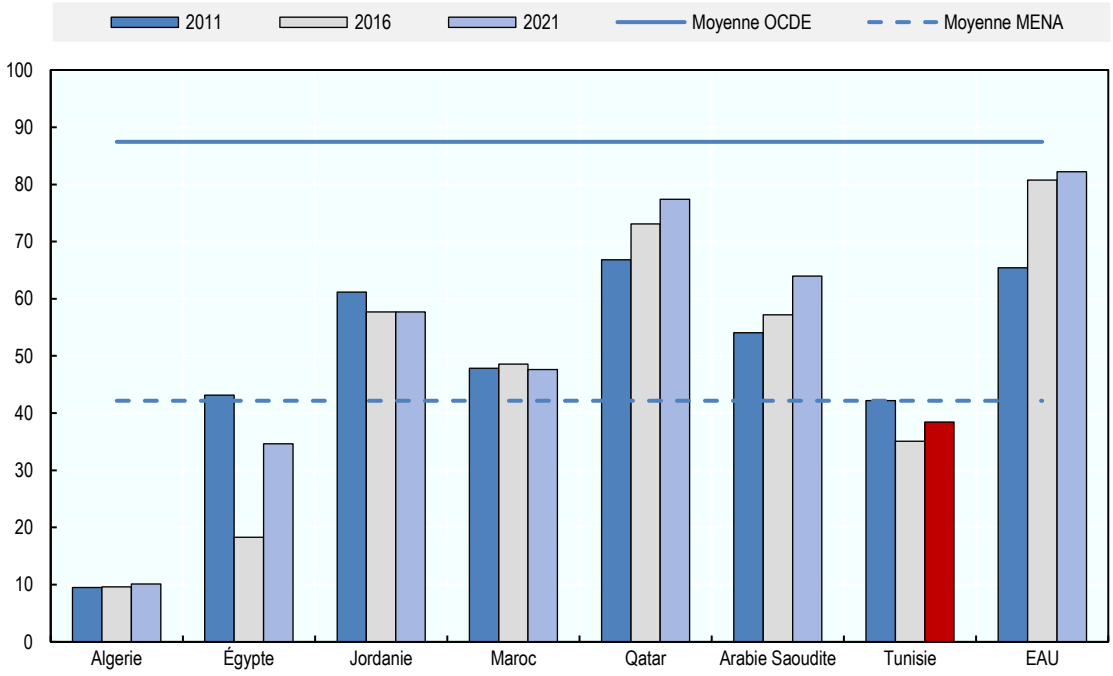
L'OCDE a également identifié un nombre d'activités, dont les textes d'application des lois adoptées n'ont toujours pas été publiés, bien que les textes juridiques aient été adoptés. Il en va par exemple ainsi pour les marinas (section 5.2) et le transport touristique (section 8.1). Plusieurs autres activités, par exemple la location de courte durée, les activités des véhicules de tourisme avec chauffeur et la restauration de rue, pâtissent de l'absence de règles adaptées.

Bien que la présente évaluation de la concurrence soit axée sur les obstacles engendrés par la réglementation plus que sur la manière dont elle est appliquée dans la pratique par les autorités, il est utile de s'attarder un peu sur cette question. Il ressort des entretiens avec les représentants des entreprises que les lois sont inégalement appliquées. Les associations représentatives des entreprises soulignent par exemple que la réglementation visant les agences de voyage n'est pas appliquée. Des agences relevant de la catégorie B mènent des activités normalement réservées aux agences de catégorie A, et des sociétés de services sous la tutelle du ministère de l'Industrie proposent des activités que seules les agences de voyage peuvent en principe offrir. De même, des parties prenantes ont signalé que la majeure partie de la législation visant les services d'hébergement non traditionnels était en vigueur mais n'était pas appliquée.

Les indicateurs mondiaux de la gouvernance calculés par la Banque mondiale permettent de prendre la mesure des faiblesses de la Tunisie au niveau de la qualité de la réglementation (Graphique 9.1). L'indicateur de qualité de la réglementation apprécie la perception de la capacité des pouvoirs publics à

formuler et à appliquer des politiques et réglementations adaptées, de nature à permettre et promouvoir l'expansion du secteur privé. Or, le score obtenu par la Tunisie est inférieur à la moyenne de l'OCDE comme à celle de la région MENA.

Graphique 9.1. Indicateurs mondiaux de la gouvernance – classement selon l'indicateur de qualité de la réglementation



Note : Le classement par centile est compris entre 0 (résultat le plus faible) et 100 (résultat le plus élevé). La ligne pleine correspond à la moyenne de la zone OCDE (88) et la ligne en pointillés à la moyenne des pays de la région MENA (42) en 2021.
Source : Indicateurs mondiaux de la gouvernance de la Banque mondiale, http://info.worldbank.org/governance/wgi.

9.1.2. Atteinte à la concurrence

Le fait qu'il soit difficile de déterminer quelle législation s'applique, notamment parce que des dispositions sont obsolètes ou sont supplantées par d'autres, peut constituer un obstacle réglementaire à l'entrée. Il en résulte une insécurité juridique qui alourdit le coût que doivent supporter les acteurs du marché pour respecter la législation et la réglementation.

Le manque de clarté et de prévisibilité du cadre juridique accentue la complexité à laquelle les entreprises et les individus sont confrontés, a une incidence négative sur l'environnement des affaires et peut créer un espace pour la corruption et la mauvaise administration. L'absence de textes d'application de certaines lois adoptées porte atteinte aux attentes légitimes des nouveaux investisseurs et renforce le pouvoir discrétionnaire dont jouissent les autorités compétentes.

L'absence de cadre juridique adapté fausse les règles du jeu, accroît l'activité informelle et pourrait avoir de multiples conséquences : augmentation des risques sanitaires (dans le cas de la restauration de rue), des problèmes de sûreté, de sécurité et de protection des données (dans le cas du covoiturage ou des services d'hébergement non traditionnels).

L'obsolescence de certaines lois peut aussi constituer un obstacle réglementaire parce qu'elle est la cause d'une insécurité juridique, avec le risque d'augmentation des frais juridiques et du coût du respect de la réglementation qui en découle. De surcroît, la profusion législative et la coexistence de lois générales et

sectorielles peuvent être source de confusion et d'opacité pour les nouveaux investisseurs et risquent d'accroître le coût du respect de la législation et les contraintes administratives, en particulier pour les petites entreprises.

Les entreprises qui entrent sur le marché et ne connaissent pas nécessairement le cadre juridique national, de même que les petites entreprises, pour qui le respect de la réglementation et les contraintes administratives sont plus lourds que pour leurs concurrentes de plus grande taille, ont absolument besoin d'un cadre réglementaire clair et facile à comprendre.

La transparence de l'élaboration et de la mise en œuvre des réglementations est l'un des éléments indispensables à la qualité de la réglementation (Encadré 9.1). De même, la transparence et la redevabilité à l'égard du public font partie des principes de bonne gouvernance des autorités chargées de la réglementation (OCDE, 2014[1]) et permettent de renforcer la confiance à l'égard de ces autorités. Par ailleurs, la clarté permet aux entreprises visées par la réglementation de comprendre les mesures et attentes de ces autorités et de savoir à l'avance comment les mesures en question seront contrôlées et appliquées.

Encadré 9.1. Qualité de la réglementation

La réglementation est indispensable dans bien des domaines, mais elle peut aussi avoir un coût économique et social. Dans ce contexte, la « qualité de la réglementation » a trait à l'amélioration des résultats, de la rentabilité et de la qualité juridique des formalités réglementaires et administratives. Cette notion englobe le processus – la manière dont la réglementation est élaborée et appliquée –, lequel devrait obéir aux principes fondamentaux que sont la consultation, la transparence et la redevabilité, et être basé sur des données probantes. Elle couvre également les résultats : des réglementations qui atteignent leurs objectifs et qui sont efficientes (n'imposent pas de frais inutiles), cohérentes (lorsqu'elles sont étudiées dans le contexte du régime réglementaire dans son ensemble) et simples (la réglementation et les textes d'application sont clairs et faciles à comprendre pour leurs utilisateurs).

En s'appuyant sur la Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, il est possible de considérer qu'une réglementation de qualité :

- Sert des objectifs clairement définis et les atteint avec efficacité ;
- Est claire, simple et pratique pour ses utilisateurs ;
- Repose sur un fondement juridique et empirique rationnel ;
- S'articule de manière cohérente avec toute autre réglementation et politique ;
- Crée des avantages justifiant son coût, compte tenu de la répartition de ses effets dans la société et de ses effets économiques, environnementaux et sociaux ;
- Est appliquée de manière équitable, transparente et proportionnée ;
- Engendre le moins de coûts et de distorsions possible sur le marché ;
- Favorise l'innovation à travers des mécanismes d'incitation du marché et des approches fondées sur des objectifs ;
- Est autant que possible compatible avec les principes qui visent à faciliter la concurrence, les échanges et l'investissement au niveau national et international.

Source : Adapté de OCDE (2015[2]), Recommandation du Conseil sur les marchés publics, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0411

L'OCDE considère que pour améliorer la qualité de la réglementation, les pouvoirs publics doivent se doter d'un programme global qui prévoit de soumettre toutes les réglementations existantes à un examen systématique de manière à en garantir l'efficacité et l'efficience, et à réduire le coût de la réglementation pour les citoyens et les entreprises (OCDE, 2012[3]). En conséquence, un cadre réglementaire clair et bien défini est indispensable pour faciliter l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché et instaurer un climat plus favorable à l'investissement. Comme rappelé dans la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires :

> *« Une gouvernance réglementaire efficace optimise le rôle de la politique réglementaire en faveur de l'adoption de règles qui auront un impact positif sur l'économie et la société, et qui répondront aux objectifs sous-jacents de politique publique[3]. »*

L'écart entre la législation et sa mise en œuvre a de l'importance parce qu'une mesure, quelle qu'elle soit, n'a un effet que si elle est appliquée (O'Brien, 2013[4]). La Tunisie s'est classée au 64e rang sur 140 dans l'édition 2022 du classement établi par le *World Justice Project* sur la base de l'application de la réglementation[4]. Cet indicateur tient compte de critères tels que l'application effective de la réglementation et la question de savoir si « les procédures administratives sont conduites sans délai déraisonnable ».

De surcroit, lorsque certaines dispositions législatives sont appliquées et d'autres non, les consommateurs et les entreprises peuvent finir par avoir le sentiment que la législation est arbitraire. Les acteurs du marché existants et potentiels risquent alors de s'abstenir de tout investissement, avec les effets négatifs qui en découlent pour l'économie dans son ensemble.

Par ailleurs, les contrôles et inspections réalisés par les autorités publiques contribuent à garantir que la législation est appliquée conformément à l'intention initiale du législateur. Un acteur rationnel envisageant de se livrer à un comportement contraire à la loi sera dissuadé de le faire si la probabilité de détection est relativement forte et si les sanctions encourues sont lourdes (Becker, 1968[5]).[5] *A contrario*, une action répressive limitée de la part des pouvoirs publics peut avoir des effets négatifs sur le respect des lois par les acteurs du marché, voire sur la santé publique, lorsque la désobéissance aux règles concerne des normes sanitaires et d'hygiène.

9.1.3. Recommandations

Compte tenu de ces éléments, l'OCDE recommande de réaliser un examen complet de la législation selon les principes des meilleures pratiques de l' (OCDE, 2020[6]) afin de faire en sorte : 1) que la législation qui a été supplantée par une autre soit officiellement abrogée ; 2) que tous les textes juridiques adoptés, y compris les circulaires, soient publiés et, si possible, juridiquement consolidés (sur le site Internet du Journal officiel tunisien) ; et 3) que lorsqu'elles ne le font pas déjà, les autorités fournissent sur leur site Internet des listes actualisées des textes de loi applicables afin d'améliorer la transparence et d'aider les nouveaux entrants.

L'OCDE recommande également d'adopter un cadre pour la réalisation d'analyses d'impact de la réglementation (AIR) de telle manière que les décideurs publics disposent d'informations sur l'efficacité et l'efficience de la législation soumise à examen et des futures mesures. La *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* adoptée en 2012 énonce les principes à respecter pour intégrer l'AIR dès le début du processus d'élaboration de toute nouvelle réglementation envisagée. Cet instrument normatif est complété par les *Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire – Analyse d'impact de la réglementation* (OCDE, 2020[7]), qui ont valeur de guide pratique sur lequel les décideurs peuvent s'appuyer pour concevoir et appliquer un système d'évaluation d'impact (voir le Tableau 9.1).

Tableau 9.1. Principaux éléments des Principes de bonne pratique de l'OCDE concernant l'analyse d'impact de la réglementation

• Toujours commencer dès la première phase du processus d'élaboration de la réglementation.
• Veiller à ce que l'AIR soit proportionnée à l'enjeu de la réglementation.
• Définir le besoin et les objectifs visés par la proposition.
• Repérer et évaluer toutes les autres possibilités, réglementaires et non réglementaires, qui permettraient de répondre au besoin défini et choisir l'instrument le plus adapté ou un ensemble d'instruments pour atteindre les objectifs visés.
• Tenter systématiquement d'évaluer tous les coûts et avantages économiques, sociaux et environnementaux possibles, qu'ils soient directs (coûts administratifs, financiers et en capital) ou indirects (coûts d'opportunité) et qu'ils soient supportés par les entreprises, les citoyens ou les pouvoirs publics, y compris les effets sur la répartition des revenus au fil du temps.
• Tenir compte de l'impact de la réglementation sur la concurrence et évaluer avec soin les éventuels effets négatifs qui contrebalancent les avantages affichés de la réglementation, ce qui implique de chercher s'il ne serait pas possible d'atteindre les objectifs poursuivis par la réglementation en faisant appel à une solution moins restrictive.
• Évaluer aussi ces coûts et avantages dans l'hypothèse ou aucune mesure ne serait prise.
• Lorsque les mesures proposées risquent d'avoir des effets importants, évaluer les coûts, avantages et risques de manière quantitative à chaque fois que cela est possible ou qualitative dans le cas contraire, par exemple en étudiant les effets sur l'équité, la justice et la répartition.
• Mettre au point l'AIR de manière transparente avec les acteurs concernés et diffuser ses résultats avec clarté.
• Doit conduire à définir la mesure de nature à répondre au besoin poursuivi et à produire le plus grand avantage net pour la collectivité, y compris des stratégies complémentaires associant réglementation, formation et normes volontaires
• Être accessible au public pour être soumise à son contrôle et à celui des autres parties concernées.
• S'accompagner de la désignation d'un organe de surveillance chargé de contrôler la qualité de l'analyse pour toutes les AIR.

Source : OCDE (2020[7]), *Analyse d'impact de la réglementation, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire,* https://doi.org/10.1787/6ee941af-fr ; OCDE (2012[3]), Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires de l'OCDE, https://doi.org/10.1787/9789264209039-fr

9.2. Autorisations d'investissement

9.2.1. Description des problèmes

C'est dans ce domaine que les procédures d'autorisation sont les plus lourdes et les plus contraignantes. Au cours de l'évaluation, l'OCDE a mis en évidence 26 autorisations préalables, principalement dans les secteurs de l'hébergement, des activités sportives et récréatives, de la restauration et du transport de voyageurs. Leur délivrance est soumise à des conditions très précises et à la production d'un nombre considérable de documents par les demandeurs, par exemple d'études de faisabilité et d'approbations de diverses administrations. À titre d'exemple, l'investissement dans les hôtels et dans certains restaurants est soumis à une procédure d'autorisation complexe qui se déroule en deux étapes sous le contrôle de l'Office national du tourisme tunisien (ONTT), comme décrit dans les sections 3.2 (hôtels) et 4.2 (restaurants). Les hôtels et les restaurants qui veulent pouvoir servir de l'alcool dans leurs locaux doivent en outre déposer une demande distincte pour obtenir une licence du ministère de l'Intérieur.

L'OCDE a également constaté l'existence dans les cahiers des charges de huit conditions d'exercice censées faire office de solutions réglementaires de substitution, applicables *a posteriori*. En font notamment partie l'obligation faite aux agences de voyage de notifier la moindre excursion (section 6.2), l'obligation pour les musées, galeries et ateliers d'art privés de notifier leur programme un an à l'avance (section 7.3) ou la nécessité, pour les marinas qui veulent organiser des événements et activités de loisir, de le faire savoir avec un préavis d'un mois et d'obtenir une autorisation (section 8.3).

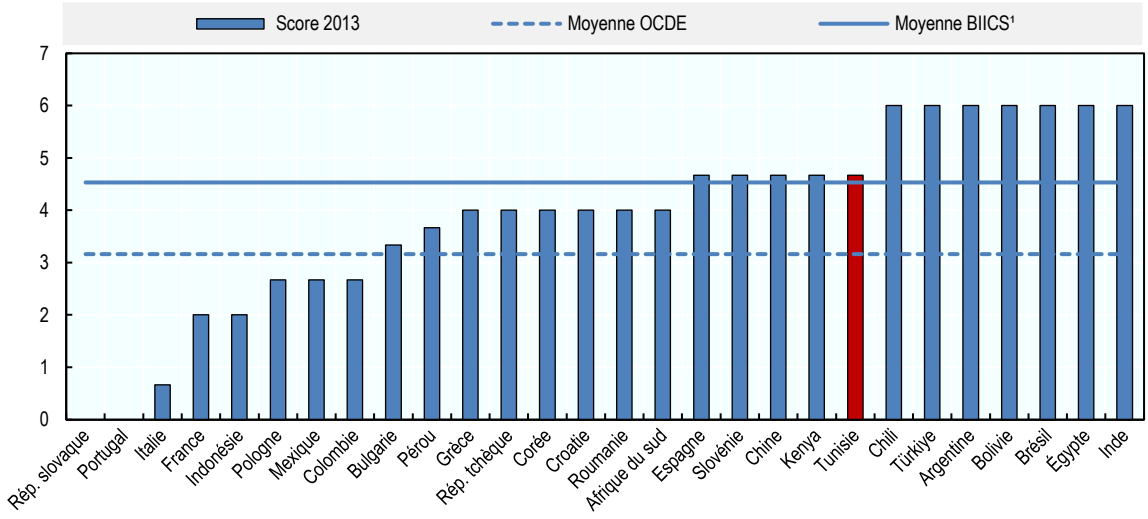
L'enquête en ligne conduite auprès des professionnels du tourisme (annexe A) a révélé certaines anomalies concernant les inspections et actions mises en œuvre pour faire respecter les règles, en particulier dans le cas de l'hébergement non traditionnel. D'après le Décret-loi n° 73-4 du 3 octobre 1973 relatif au contrôle de la construction des établissements de tourisme[6], tous les établissements de tourisme

peuvent faire l'objet d'une inspection inopinée par les services du ministère du Tourisme (à toute heure du jour ou de la nuit). L'article 16 dispose que les propriétaires, directeurs ou responsables des établissements devront faciliter cette inspection (en laissant les inspecteurs accéder à l'établissement et en mettant à leur disposition tous les documents nécessaires). Dans leurs commentaires, les participants font état d'un conflit de compétences entre les inspecteurs dépendant du ministère et d'autres acteurs comme les officiers de police et de l'absence de mécanisme adéquat pour contester les inspections abusives ou à charge.

Le Décret 2018-417 adopté en 2018 est représentatif de la complexité des règles en matière d'autorisation[7]. Ce décret, qui est le plus long jamais adopté par le pays, résume à lui seul la situation actuelle. Son annexe 1 contient une liste exclusive des 100 activités économiques soumises à autorisation et son annexe 3 énumère les 143 autorisations administratives à obtenir ou conditions à satisfaire pour exercer différentes activités dans divers secteurs. Il présente aussi en détail les délais, procédures et conditions à respecter pour obtenir les autorisations nécessaires.

Une comparaison internationale en dit long sur l'ampleur de ce qui pourrait être fait pour promouvoir l'entrepreneuriat. La performance de la Tunisie mesurée par l'indicateur de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE reflète les faiblesses qui viennent d'être décrites. Elle est révélatrice de la complexité des formalités à accomplir pour créer une entreprise, en particulier des régimes d'autorisation, et montre que les contraintes administratives que doivent supporter les entreprises sont particulièrement lourdes comparativement à ce qui est observé dans la zone OCDE mais aussi dans certaines économies émergentes (Graphique 9.2).

Graphique 9.2. Indicateurs RMP – régimes d'autorisation et de permis



Notes : Les données relatives à la Tunisie se rapportent à 2016. Celles relatives aux autres pays se rapportent à 2013.
[1] Les données correspondent à des moyennes simples pour les pays suivants : Brésil, Inde, Indonésie, Chine et Afrique du Sud.
Source : Base de données de l'OCDE et de la Banque mondiale sur la réglementation des marchés de produits.

En 2012, les autorités tunisiennes étaient déjà conscientes qu'il était nécessaire de simplifier la réglementation pour favoriser l'activité économique. La « guillotine réglementaire » annoncée en 2012 devait aboutir à un recensement de toutes les procédures administratives et réglementaires qu'implique l'exercice d'une activité économique et à l'élimination de celles qui étaient obsolètes ou faisaient double emploi. En 2014, quelque 500 procédures avaient été jugées inadaptées. Malheureusement, la réforme n'a pas été menée à son terme et ces procédures sont toujours en vigueur.

Dernièrement, les pouvoirs publics ont pris des mesures, par exemple l'adoption de la règle du « silence vaut accord », intégrée à la nouvelle loi sur l'investissement, adoptée en 2016[8]. Cette règle s'applique aux procédures relatives aux autorisations pour lesquelles le délai légal de réponse est de 60 jours. Par ailleurs, le principe de la transmission unique d'informations (« une fois pour toute ») a été intégré dans une loi de 2019 relative à l'amélioration du climat de l'investissement. Il implique que l'administration ne doit pas exiger de la part des investisseurs des documents dont elle dispose ou émanant d'autres organismes publics[9].

L'adoption du Décret n° 2018-417 marque une étape importante de ce mouvement de réforme. L'annexe 2 de ce texte contient une liste de 27 activités économiques pour lesquelles l'obligation d'obtenir une autorisation préalable devait être remplacée par des contrôles de conformité *a posteriori*. Plus récemment, le Décret présidentiel n° 2022-317 du 8 avril 2022 modifiant et complétant le Décret gouvernemental n° 2018-417 a dispensé 15 autres activités de l'obligation d'obtenir une autorisation préalable, notamment les maisons d'hôtes. Il a également supprimé 10 autorisations administratives.

L'OCDE a cependant été informée que bon nombre des autorisations préalables normalement supprimées par le décret n° 2017-417 étaient toujours en place parce que la réglementation *ex post* nécessaire et les cahiers des charges n'ont toujours pas été publiés.

9.2.2. Atteinte à la concurrence

Les régimes d'autorisation et de permis peuvent être des instruments utiles (voire indispensables) pour gérer les risques associés à certains types d'établissements ou d'activités, à condition cependant d'être utilisés avec discernement. Comme toutes les barrières *ex ante*, ils peuvent être très préjudiciables à l'économie parce qu'ils entravent considérablement la concurrence, imposent des contraintes administratives et financières pesantes aux entités réglementées, accentuent les barrières à l'entrée réelles et perçues pour les nouvelles entreprises et font obstacle à l'innovation et à l'investissement.

À la connaissance de l'OCDE, aucune des autorisations examinées dans le cadre de cette évaluation ne peut être demandée en ligne. Les demandes doivent être déposées physiquement et être accompagnées de tous les formulaires et documents requis, le plus souvent sous forme imprimée.

La consultation des parties prenantes, y compris l'enquête en ligne, a montré que la règle selon laquelle le silence de l'administration vaut accord n'est pas réellement appliquée et que les organismes publics ne la respectent pas ou continuent d'exiger des documents supplémentaires pour reporter la fin du délai. Il en va de même du principe de la transmission unique d'informations. Les autorités ont reconnu rencontrer des difficultés techniques qui empêchent l'interconnectivité et un accès réciproque aux différentes bases de données de l'administration.

L'analyse de l'OCDE montre que bon nombre d'autorisations sont caractérisées par une certaine opacité au niveau de la procédure et des critères d'évaluation, et que les demandes d'autorisation ont parfois une issue incertaine, ce qui laisse une importante latitude aux autorités compétentes, en particulier locales. Les participants à l'évaluation ont indiqué à l'OCDE qu'il fallait parfois plusieurs années pour obtenir certaines autorisations, par exemple celles nécessaires pour exercer comme chauffeur de taxi indépendant ou pour vendre de l'alcool.

Les régimes d'autorisation et de permis peuvent favoriser des comportements anticoncurrentiels et comportent un risque de captation de la réglementation, les entreprises en place pouvant être tentées d'exercer une pression sur les autorités de réglementation pour utiliser ces régimes afin de se mettre à l'abri de la concurrence. Il convient donc de réserver leur utilisation à des situations où il n'est possible d'atteindre des objectifs réglementaires (ex. : protection de l'environnement, sûreté, etc.) ou d'encadrer l'accès à des ressources rares qu'au moyen de règles *ex ante* (ou lorsqu'il est beaucoup plus efficient d'un point de vue économique de recourir à des barrières *ex ante* que de tenter de remédier *a posteriori* à des atteintes à la concurrence).

Il est en outre nécessaire de simplifier autant que possible les procédures de demande et d'examen, ainsi que les éléments de fond et documents à fournir, en faisant appel à la numérisation, en réduisant les doublons et en garantissant une plus grande transparence et des délais plus courts. C'est ainsi que les régimes d'autorisation et de permis deviendront des instruments réglementaires utiles plutôt que des obstacles majeurs.

Par ailleurs, les inspections prévues par la réglementation et les interventions visant à faire respecter les règles constituent le volet *ex post* du contrôle exercé par l'administration – il s'agit souvent de vérifier que les permis et autorisations ont bien été obtenus et que les entreprises continuent de respecter les exigences qu'ils imposent.

Ces interventions sont certes indispensables pour garantir le respect des règles, mais sont souvent associées à des problèmes tels que chevauchement et conflit de compétences entre plusieurs services publics ou administrations, mauvais ciblage, manque de proportionnalité, entre autres. De ce fait, les inspections risquent à la fois de ne pas permettre d'atteindre les objectifs visés par la réglementation (ex. : sûreté alimentaire, protection de l'environnement, protection de la sécurité et de la santé sur le lieu de travail, etc.), de mobiliser les ressources de l'administration alors qu'elles sont rares et d'être extrêmement lourdes pour les entreprises.

Le risque de faire l'objet d'inspections abusives ou à charge peut aussi avoir un fort effet dissuasif sur l'investissement, la création d'entreprise et la croissance des entreprises, y compris lorsque les procédures de création d'entreprise sont allégées, si bien que l'impact de la réforme est décevant.

9.2.3. Recommandations

L'OCDE recommande aux autorités tunisiennes d'envisager de simplifier leurs procédures d'autorisation conformément aux bonnes pratiques internationales. On peut citer parmi les principaux éléments des bonnes pratiques le fait que les systèmes et instruments de réglementation doivent être fondés sur les risques, proportionnés aux risques et axés sur les risques. Appliqué aux autorisations et permis, ce principe implique qu'ils soient uniquement utilisés en cas d'absolue nécessité pour assurer la protection d'un aspect essentiel de l'intérêt général, soit dans les cas où le niveau de risque et les facteurs de risque l'imposent et où il n'existe aucun autre moyen d'atteindre efficacement l'objectif fixé, ou si le recours *ex post* à ces instruments se révèlerait nettement moins efficace ou entraînerait des coûts beaucoup plus importants.

Il ressort des bonnes pratiques internationales que pour que les risques liés aux activités des entreprises soient effectivement encadrés et pour que les règles soient bien respectées, les réformes doivent non seulement porter sur la phase qui précède la création d'une entreprise et sur la création elle-même, mais aussi viser à améliorer les inspections et actions menées *a posteriori* pour faire respecter la réglementation (OCDE, 2014[8]). C'est là aussi une approche ciblée en fonction des risques et proportionnée aux risques qui garantit que les mesures adoptées par les pouvoirs publics sont réellement dirigées contre les entreprises et activités associées au risque le plus élevé, tant du point de vue de la probabilité de survenue que de l'ampleur probable de l'atteinte à la concurrence. Une telle approche permet en outre d'obtenir des résultats tout en limitant les coûts et en permettant une utilisation efficiente des ressources pour le secteur privé comme pour le secteur public. Elle facilite aussi grandement la croissance et le développement des entreprises et instaure un environnement beaucoup plus propice à l'investissement.

La *Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation* (OCDE, 2018[9]) permet aux autorités de disposer d'un bon point de départ pour conduire une évaluation précise du contrôle et de la mise en œuvre de la réglementation. Elle est conçue comme un outil simple à utiliser pour évaluer le niveau de développement du système d'inspection et d'application de la réglementation dans une juridiction, une institution ou une structure afin de repérer les forces et faiblesses de ce système et les aspects qui gagneraient à être améliorés (Encadré 9.2).

Encadré 9.2. Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation

La *Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation* a été élaborée à partir des Principes de bonne pratique de l'OCDE pour la politique de la réglementation (OCDE, 2014[8]). Le document présente une liste de 12 critères, subdivisés en sous-critères pour une plus grande facilité d'emploi. Ces critères sont les suivants :

1. Mise en application fondée sur l'observation ;
2. Sélectivité ;
3. Démarche axée sur les risques et proportionnalité ;
4. Réactivité de la réglementation ;
5. Vision à long terme ;
6. Coordination et intégration ;
7. Transparence de la gouvernance ;
8. Mise à profit de l'information ;
9. Clarté et équité des procédures ;
10. Promotion du respect de la réglementation ;
11. Professionnalisme ;
12. Performances effectives.

Source : OCDE (2018[9]), *Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation*, https://doi.org/10.1787/705e3dc1-fr

9.3. Restrictions visant l'investissement étranger

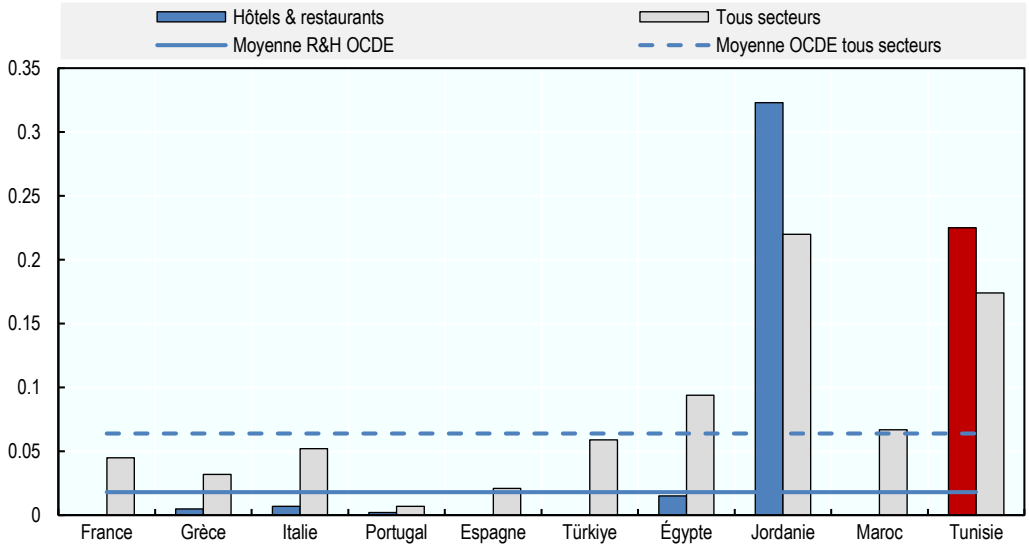
9.3.1. Description des problèmes

La participation d'entreprises étrangères à certaines activités liées au secteur du tourisme est soumise à des restrictions et à des procédures d'examen. Ainsi, selon la législation, les agences de voyage étrangères ne peuvent avoir des activités en Tunisie qu'en application de conventions internationales ou sous réserve de réciprocité. Les échanges avec les autorités ont révélé qu'elles ne peuvent pas exercer directement une activité en Tunisie. Elles ne peuvent le faire qu'indirectement, au travers d'un partenariat avec une agence de voyage tunisienne.

Certains services d'hébergement, essentiellement les gîtes ruraux, sont visés par les restrictions relatives à la possession de terres agricoles par des non-ressortissants prévues dans la loi de 2016 sur l'investissement. Des restrictions s'appliquent également au recrutement de cadres étrangers[10]. L'investissement dans certaines activités sportives et de loisir est aussi visé par des restrictions. Ainsi, les centres de sports aquatiques sont réservés aux investisseurs tunisiens (section 8.6), tandis que les non-ressortissants qui veulent investir dans l'activité de transport maritime de voyageurs à titre onéreux doivent se soumettre à une procédure d'examen (section 8.4). La plupart des services de transport terrestre de voyageurs – services de taxi ou de transport public routier non régulier – ne sont accessibles qu'à des investisseurs tunisiens (section 5.4). L'investissement étranger dans des services de location de véhicules est soumis à une procédure d'examen dès lors que la prise de participation étrangère dépasse 50 % du capital (section 5.3).

Le score de la Tunisie à l'indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE[11] témoigne de l'ampleur de ces restrictions (Kalinova, Palerm et Thomsen, 2010[10]). L'indice mesure quatre types de restrictions à l'investissement direct étranger : 1) : seuils autorisés pour les participations étrangères ; 2) mécanismes de filtrage ou d'autorisation préalable ; 3) restrictions à l'emploi d'étrangers à des postes clés ; 4) autres restrictions à l'exploitation d'entreprises étrangères. Pour ces quatre types de restrictions, la Tunisie affiche un score plus élevé que la moyenne de l'OCDE et que celui de pays voisins dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration, ce qui signifie qu'elle est moins ouverte à l'investissement étranger que ces autres pays – exception faite de la Jordanie (Graphique 9.3).

Graphique 9.3. Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE dans l'hôtellerie et la restauration, 2020



Note : L'indice est mesuré sur une échelle allant de 0 à 1, 1 correspondant à la restrictivité la plus forte. Les lignes horizontales correspondent à la moyenne de l'OCDE dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration (0.018) et dans l'ensemble des secteurs (0.06).
Source : Base de données sur l'indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE établi par l'OCDE https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=FDIINDEX#.

9.3.2. Atteinte à la concurrence

Les restrictions visant les personnes physiques et morales étrangères qui envisagent de mener des activités dans le secteur tunisien du tourisme constituent une exception à l'Instrument relatif au traitement national de la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales, à laquelle la Tunisie a adhéré en mai 2012 (Encadré 9.3).

En vertu du principe du traitement national, les entreprises sous contrôle étranger opérant sur le territoire d'un pays doivent bénéficier d'un régime non moins favorable que celui accordé aux entreprises nationales. En tant que pays adhérent, la Tunisie est tenue d'honorer les obligations souscrites en vertu de cet instrument, notamment de notifier les exceptions au régime du traitement national. Bien que le code de l'investissement tunisien réaffirme le principe du traitement national (article 7 de la Loi nº 2016-71), les dispositions énoncées plus haut sont toujours en vigueur. L'Indice de restrictivité de la réglementation de l'investissement direct étranger (IDE), qui reflète les exceptions au régime du traitement national qui ont été notifiées, témoigne du caractère restrictif des règles régissant le secteur touristique tunisien.

Encadré 9.3. Déclaration de l'OCDE et Décisions sur l'investissement international et les entreprises multinationales

En mai 2012, la Tunisie est devenue le 44e pays à adhérer à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales adoptée en 1976, à travers laquelle les pays adhérents s'engagent à :

- Instituer un environnement transparent et ouvert à l'investissement international ;
- Favoriser la contribution positive des entreprises multinationales au progrès économique et social.

La Déclaration comprend quatre instruments (chacun repose sur une décision du Conseil de l'OCDE qui prévoit des procédures de suivi) :

- L**'Instrument relatif au traitement national**, en vertu duquel les pays adhérents s'engagent à faire bénéficier les entreprises sous contrôle étranger opérant sur leur territoire d'un régime non moins favorable que celui qu'ils accordent aux entreprises nationales dans les mêmes circonstances.
- Les **Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales**, qui sont des recommandations d'application facultative sur la conduite responsable des entreprises. Leur mise en œuvre est encouragée et facilitée par un mécanisme qui n'a pas d'équivalent, à savoir que les gouvernements qui ont adhéré aux Principes sont chargés de les promouvoir à travers leur réseau de points de contact nationaux et de faciliter la résolution des litiges soulevés dans le cadre de la procédure de circonstances spécifiques.
- L'instrument sur les **Obligations contradictoires** appelle les pays adhérents à éviter ou à limiter le plus possible les obligations contradictoires imposées aux entreprises multinationales par les autorités des différents pays.
- L'instrument sur les **Stimulants et obstacles à l'investissement direct international** incite les pays adhérents à veiller à ce que ces mesures soient aussi transparentes que possible de façon à ce que leur portée et leur finalité soient faciles à cerner. Il prévoit en outre une procédure de consultation et d'examen qui a pour but de permettre aux pays adhérents de coopérer plus efficacement.

Source : Extrait de OCDE (2012[11]), Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement : Tunisie 2012, https://doi.org/10.1787/9789264179431-fr

Les restrictions décrites ci-dessus ont pour effet de limiter le nombre de prestataires de services et d'investisseurs potentiels, ce qui peut avoir un impact sur les prix et la qualité, la concurrence avec des entreprises étrangères étant de nature à améliorer l'efficience des entreprises locales comme étrangères.

De manière plus générale, les restrictions aux services ont en principe des conséquences au-delà du secteur directement visé, si bien que les gains de productivité dont pourrait bénéficier l'économie dans son ensemble sont limités. Les obstacles à l'IDE constatés demeurent plus importants que ceux observés ailleurs. Exception faite de quelques pays d'Asie, tous les pays du monde ont grandement voire totalement libéralisé ce secteur.

9.3.3. Recommandations

L'OCDE recommande aux autorités tunisiennes d'envisager d'éliminer ou d'assouplir la condition de nationalité et les restrictions associées imposées aux investisseurs étrangers qui veulent investir dans le

secteur du tourisme conformément à la loi 2016-71 sur l'investissement, qui établit le principe de liberté d'investissement et de participation de non-ressortissants tunisiens dans des entreprises tunisiennes, et conformément à l'instrument relatif au traitement national de la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales.

Références

Becker, G. (1968), « Crime and Punishment: An Economic Approach », *Journal of Political Economy,*, vol. Vol. 76/2, pp. 169-217, https://doi.org/10.1086/259394. [5]

Kalinova, B., A. Palerm et S. Thomsen (2010), *OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 Update*, OECD, https://doi.org/10.1787/18151957. [10]

O'Brien, P. (2013), *Policy Implementation in Italy: Legislation, Public Administration and the Rule of Law*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/5k44sssdmgzs-en. [4]

OCDE (2020), *Analyse d'impact de la réglementation, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/6ee941af-fr. [7]

OCDE (2020), *Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire*, Editions OCDE, https://doi.org/10.1787/9cee2d7c-fr. [6]

OCDE (2018), *Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/705e3dc1-fr. [9]

OCDE (2015), *Recommandation du Conseil sur les marchés publics*, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0411. [2]

OCDE (2014), *Contrôle et mise en œuvre de la réglementation, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264208926-fr. [8]

OCDE (2014), *Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes*, http://www.oecd.org/daf/competition/factsheet-macroeconomics-competition.htm. [1]

OCDE (2012), *Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement: Tunisie 2012, Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264179431-fr. [11]

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, https://doi.org/10.1787/9789264209039-fr. [3]

Notes

[1] Tel est par exemple le cas de beaucoup de textes d'application de la Loi nº 1990-21 sur l'investissement, abrogée par la Loi nº 2016-71, et de la loi de 1991 sur la concurrence, qui n'est plus en vigueur et a été remplacée par la loi de 2015 sur la concurrence.

[2] Voir l'article 26 de la Loi n° 95-73 du 24 juillet 1995 relative au domaine public maritime et l'article 25 de la Loi nº 2009-48 promulguant le Code des ports maritimes.

[3] Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, 2012.

[4] Voir : https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2022/Tunisia/Regulatory%20Enforcement/

[5] Le choix de se livrer ou non à un comportement illicite dépend de la comparaison entre les avantages qui pourront en être retirés et le coût que supportera le contrevenant s'il est découvert. Ce coût dépend lui-même de la probabilité de détection et du coût supporté en cas de détection (ex. : montant de la sanction financière).

[6] Modifié par la Loi nº 2006-33 du 22 mai 2006 portant simplification des procédures dans le domaine des autorisations administratives relatives au secteur touristique.

[7] Décret nº 2018-417 du 11 mai 2018 relatif à la publication de la liste exclusive des activités économiques soumises à autorisation et de la liste des autorisations administratives requises pour la réalisation de projets, les dispositions y afférentes et leur simplification.

[8] Article 4 de la loi nº 2016-71 et article 6 du décret nº 2018-417.

[9] Article 2 de la Loi nº 2019-47. Cette loi a modifié 24 lois relatives à l'investissement dans le sens d'une simplification des procédures de création et de financement des entreprises.

[10] Un établissement touristique qui choisit ou doit choisir d'adopter le statut de société est tenu de respecter l'article 6 de la Loi nº 2016-71, qui dispose qu'une entreprise peut recruter des cadres de nationalité étrangère dans la limite de 30 % du nombre total de ses cadres jusqu'à la fin de la 3e année à compter de la date de constitution juridique de l'entreprise ou de la date d'entrée en activité effective. Ce pourcentage doit être ramené à 10 % à partir de la 4e année à compter de ladite date.

[11] L'Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE est un indicateur de l'OCDE qui mesure le caractère restrictif des règles d'un pays en matière d'IDE. Il ne prend en compte que les mesures légales qui sont discriminatoires vis-à-vis des investisseurs étrangers (plafonnement des participations étrangères, procédures d'examen et d'approbation, restrictions applicables au personnel clé étranger et autres mesures opérationnelles). D'autres aspects importants du climat de l'investissement dans un pays (mise en œuvre de la réglementation et monopoles d'État, traitement préférentiel des investisseurs tournés vers l'exportation et des régimes ZES, entre autres) ne sont pas pris en compte. Voir (Kalinova, Palerm et Thomsen, 2010[174]) pour de plus amples informations sur la méthodologie.

Annexe A. Méthodologie

Le projet d'évaluation de l'impact concurrentiel de la législation en Tunisie a démarré en juin 2021 et a comporté cinq étapes, comme convenu entre les autorités tunisiennes, l'Union européenne et l'OCDE. L'annexe décrit la méthode suivie au cours de chacune de ces phases.

Étape 1 : cartographie des secteurs et recueil des textes réglementaires et législatifs

La première étape devait permettre de repérer et de recueillir les textes réglementaires et législatifs visant le secteur étudié. Les principaux outils utilisés à cette fin ont été des bases de données en ligne, les sites Internet des autorités compétentes et des rapports consacrés au secteur établis par des organismes publics ou privés. Par ailleurs, pour avoir la certitude que l'étude prendrait bien en compte les principaux textes, l'équipe a engagé un dialogue avec des professionnels du secteur et des représentants de tous les organismes publics compétents, et avec les membres du Groupe consultatif à haut niveau, composé de hauts représentants de l'administration.

Au fil du projet, la liste de textes de loi a été affinée, à mesure que de nouveaux textes étaient découverts par l'équipe ou adoptés par les autorités ou que les premiers textes retenus se révélaient non applicables dans les secteurs concernés ou cessaient d'être en vigueur. Au total, environ 163 textes ont été sélectionnés en vue d'une analyse, dont des lois, des décrets, des ordonnances, des règlements, des avis publics et des contrats de concession.

Autre objectif important de la première étape (et qui est resté d'actualité pendant toute la durée du projet) : l'établissement de liens avec les acteurs du marché par l'intermédiaire des principales autorités compétentes, des associations sectorielles et d'acteurs privés présents dans les secteurs concernés. L'équipe de l'OCDE a conduit des missions exploratoires et a rencontré des représentants des pouvoirs publics et du secteur privé. Les entretiens avec des acteurs du marché ont permis de mieux comprendre comment les secteurs étudiés fonctionnaient en pratique et ont été utiles à la réflexion sur les obstacles éventuellement créés par la législation. Au total, plus de 36 représentants du secteur public ou du secteur privé ont apporté leur contribution.

L'équipe a également lancé une enquête en ligne pour mieux comprendre les problèmes rencontrés dans chaque branche d'activité en se plaçant du point de vue du secteur privé. L'enquête devait principalement permettre de savoir si les entreprises estimaient qu'il y avait des obstacles réglementaires dans leur secteur. L'équipe a organisé plus de 27 réunions avec des représentants d'associations et d'entreprises actives dans toutes les branches d'activité afin de leur présenter l'enquête en ligne et le concept de barrière réglementaire au sens du *Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence*. Les résultats de l'enquête se sont révélés très utiles. L'équipe a reçu 96 réponses.

Grâce aux résultats de l'enquête, aux rencontres, aux discussions sur les problèmes pratiques rencontrés par les différents acteurs et à des recherches complémentaires, l'équipe a sélectionné les textes les plus importants concernant des secteurs où il semblait *a priori* exister des obstacles à la concurrence, donc un impact potentiel sur la concurrence.

Étape 2 : examen des textes et sélection des dispositions devant faire l'objet d'une analyse plus approfondie

Durant la deuxième étape, l'essentiel du travail a consisté à examiner la législation pour repérer les dispositions potentiellement restrictives, de même que pour pouvoir fournir un aperçu de la situation économique des différents secteurs.

Les textes rassemblés au cours de la première étape ont donc été passés au crible au moyen de la méthode décrite dans le Manuel pour l'évaluation de la concurrence. Mis au point par l'OCDE, le Manuel offre une méthodologie générale pour rechercher les restrictions superflues et pour élaborer d'autres solutions, moins restrictives mais permettant d'atteindre les objectifs visés par les mesures concernées. Il contient en particulier une liste de référence qui consiste en une série de questions simples à poser pour repérer les textes législatifs et réglementaires qui risquent de restreindre indûment la concurrence (encadré A A.1).

L'OCDE a donc fait appel à cette méthode pour recenser toutes les dispositions pouvant être rattachées à certaines des questions de la liste. Les experts de l'administration et les membres du Groupe consultatif à haut niveau ont reçu le projet de liste de dispositions et ont été invités à formuler des commentaires. La liste définitive contenait près de 447 dispositions soupçonnées de restreindre la concurrence dans le secteur tunisien du tourisme.

L'OCDE a également établi, pour chaque branche d'activité, une carte d'identité économique détaillée (et l'a affinée par la suite) présentant les grandes tendances et principaux indicateurs du secteur, par exemple le chiffre d'affaires, l'emploi et les prix. L'analyse conduite pendant cette phase avait pour but de fournir des informations sur le contexte, de manière à permettre une meilleure compréhension des mécanismes à l'œuvre dans les secteurs, à réaliser une évaluation globale de la concurrence et à décrire les principaux acteurs du secteur et les autorités compétentes.

Encadré A A.1. Liste de référence pour l'évaluation de la concurrence

Une évaluation approfondie de l'impact sur la concurrence est nécessaire quand une loi ou un projet de réglementation :

A) Limite le nombre ou l'éventail des fournisseurs

Ce sera probablement le cas si la réglementation :

1. Accorde des droits exclusifs à un fournisseur de biens ou services ;
2. Impose l'obligation d'obtenir une licence, un permis ou une autorisation pour l'exercice de l'activité ;
3. Restreint les possibilités de fourniture d'un bien ou service par certaines catégories de fournisseurs ;
4. Accroît sensiblement le coût de l'entrée ou de la sortie d'un fournisseur ;
5. Crée un obstacle géographique empêchant une entreprise de fournir des biens et services, d'offrir de la main d'œuvre ou d'effectuer des investissements.

B) Limite la capacité des fournisseurs à se livrer concurrence

Ce sera probablement le cas si la réglementation :

1. Restreint la possibilité, pour les vendeurs, de fixer les prix des biens ou services ;

2. Limite la liberté des fournisseurs de faire de la publicité pour leurs biens et services ou de les commercialiser ;
3. Fixe des normes de qualité des produits qui confèrent un avantage à certains fournisseurs par rapport aux autres ou qui sont supérieures au niveau que choisiraient un grand nombre de clients bien informés ;
4. Augmente sensiblement les coûts de production de certains fournisseurs par rapport aux autres, tout particulièrement en traitant différemment les entreprises en place et les nouveaux entrants.

C) Réduit l'incitation des fournisseurs à se livrer concurrence

Ce sera probablement le cas si la réglementation :

1. Crée un régime d'autoréglementation ou de co-réglementation ;
2. Oblige ou encourage à rendre publiques les informations concernant la production des fournisseurs, leurs prix, leur chiffre d'affaires ou leurs coûts ;
3. Fait échapper l'activité d'un secteur ou d'une catégorie de fournisseurs au droit commun de la concurrence.

D) Limite les choix et l'information des clients

Ce sera probablement le cas si la réglementation :

1. Limite pour les consommateurs la liberté de choix de leurs fournisseurs ;
2. Freine la mobilité des clients des fournisseurs de biens ou services en augmentant le coût explicite ou implicite d'un changement de fournisseur ;
3. Modifie fondamentalement les informations dont ont besoin les acheteurs pour faire efficacement leur choix.

Étape 3 : évaluation approfondie des atteintes à la concurrence

Les dispositions sélectionnées durant la troisième étape ont fait l'objet d'un examen complémentaire visant à déterminer si elles risquaient de porter atteinte à la concurrence. Parallèlement, l'équipe a recherché les objectifs poursuivis par les dispositions sélectionnées de manière à en avoir une meilleure compréhension. Les objectifs des pouvoirs publics étaient recherchés dans l'exposé des motifs, le cas échéant, ou lors des échanges avec les autorités publiques concernées ou encore dans des travaux de recherche.

L'analyse des atteintes à la concurrence a été effectuée au moyen d'une méthode qualitative et a mobilisé divers outils, notamment l'analyse économique et une recherche dans les règles appliquées dans d'autres pays. Toutes les dispositions ont été analysées sur la base des indications contenues dans le Manuel pour l'évaluation de la concurrence. Les discussions avec les experts de l'administration et les acteurs du marché ont permis de compléter l'analyse par des informations essentielles sur les objectifs du législateur et la mise en œuvre et les effets des dispositions dans la pratique.

Étapes 4 et 5 : formulation de recommandations et établissement du rapport final

L'équipe de l'OCDE s'est appuyée sur les résultats de la troisième étape pour formuler des recommandations concernant les dispositions dont elle avait établi l'effet restrictif sur la concurrence. Elle a défini les solutions qui pourraient être envisagées et qui seraient moins restrictives pour les fournisseurs tout en permettant d'atteindre l'objectif initial des décideurs. Elle s'est à cette fin appuyée dans la mesure du possible sur l'expérience internationale.

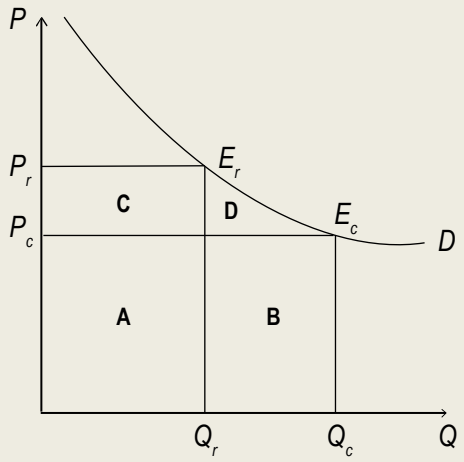
Elle s'est également livrée à une analyse qualitative et, si c'était possible et pertinent, quantitative des avantages qui découleraient d'une suppression des obstacles à la concurrence. Pour mesurer l'impact potentiel de la suppression d'une restriction, elle a fait appel à la méthode classique consistant à évaluer l'effet d'une réforme sur le surplus du consommateur. Cette méthode est expliquée dans l'encadré A A.2.

Des propositions de recommandations ont été présentées au Groupe consultatif à haut niveau. À la suite d'un processus de consultation auprès de tous les acteurs publics concernés, la version définitive des recommandations a été rédigée et ce rapport final a été établi. Au total, 354 recommandations ont été soumises à l'administration tunisienne.

Encadré A A.2. Mesure des variations dans le surplus du consommateur

Les effets du changement des réglementations peuvent souvent être appréhender comme des évolutions d'un point vers un autre sur la courbe de la demande. Pour un grand nombre de réglementations ayant pour effet de limiter l'offre ou d'augmenter les prix, il est possible de calculer une estimation des avantages ou des préjudices pour le consommateur résultant du passage d'un modèle d'équilibre à un autre. Ce changement sur un graphique est illustré par une courbe de la demande à élasticité constante : Er montre l'équilibre avec la réglementation restrictive ; Ec montre le point d'équilibre avec la réglementation sur la concurrence. L'équilibre en situation de concurrence est différent de l'équilibre en situation de réglementation restrictive en raison de deux critères importants : des prix inférieurs et une quantité vendue supérieure. Ces propriétés sont le résultat bien connu de nombreux modèles concurrentiels.

Graphique A A.1. Variations dans le surplus du consommateur



Dans l'hypothèse de l'élasticité constante de la demande, l'équation de l'avantage pour le consommateur est la suivante :

$$CB = C + D \approx (P_r - P_c)Q_r + \frac{1}{2}(P_r - P_c)(Q_c - Q_r)$$

Si des variations de prix sont attendues, la formule permettant de mesurer l'avantage pour le consommateur liée à l'élimination de cette restriction est :

$$CB = \left(\rho + \frac{1}{2}|\epsilon|\rho^2\right)R_r$$

Où CB : l'indicateur normalisé du préjudice pour le consommateur, ρ : le pourcentage de variation du prix liée à la restriction, R : le chiffre d'affaires sectoriel et ε : l'élasticité de la demande. Si l'élasticité

n'est pas connue, il est relativement standard de prendre pour hypothèse |ε|=2. Cette valeur correspond à une demande plus élastique que sur un marché monopolistique, mais elle est également loin d'être parfaitement élastique comme dans la situation d'un marché concurrentiel.

Dans cette hypothèse, on simplifie l'expression ci-dessus sous la forme :

$$CB = (\rho + \rho^2)R_r$$

D'après le diagramme, la valeur des ventes augmente ou diminue en fonction de l'élasticité-prix de la demande. Lorsque l'on s'approche de l'équilibre concurrentiel, E_c, les rentes (aire « C ») sont éliminées à mesure que le prix diminue pour passer de P_r à P_c. L'augmentation du surplus du consommateur (CB) est expliquée par les aires « C » et « D ». Lorsque l'équilibre se déplace pour s'établir à E_c, l'activité en volume augmente, passant de Q_r à Q_c. Parallèlement, le chiffre d'affaires total englobe également l'aire « B ». En conséquence, le chiffre d'affaires total est expliqué par les aires « A » + « C » à l'équilibre E_r, et par les aires « A » + « B » à l'équilibre E_c. Si la valeur absolue de l'élasticité-prix de la demande est inférieure à 1, l'aire « C » est plus grande que l'aire « B », ce qui signifie que la valeur des ventes diminue. À l'inverse, si l'élasticité-prix de la demande est supérieure à 1, l'aire « B » est plus grande que l'aire « C », ce qui signifie que la valeur des ventes augmente.

Source : OCDE (2019) Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence : Volume 3. Manuel pratique, https://www.oecd.org/fr/concurrence/assessment-toolkit.htm

Examens de l'OCDE pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence

TUNISIE

Ce rapport analyse les barrières réglementaires à la concurrence dans le secteur du tourisme en Tunisie, dans le but d'aider les autorités tunisiennes à réduire les atteintes à la concurrence et à favoriser une croissance durable. Ce rapport est basé sur une évaluation de la concurrence menée par l'OCDE identifiant les lois et réglementations susceptibles d'entraver la concurrence et l'efficacité des marchés dans les activités touristiques examinées. Cet examen comprend également des estimations de l'impact potentiel de la mise en œuvre de certaines recommandations sur l'économie. Il s'agit du deuxième examen d'évaluation de la concurrence mené par l'OCDE en Tunisie, après l'examen en 2019 des secteurs du transport de marchandises et du commerce de gros et de détail.

2023

Financé par l'Union européenne

IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-53215-1
PDF ISBN 978-92-64-77453-7

9 789264 532151