



HAL
open science

Vers un développement participatif du tourisme ? Un regard sur quelques expérimentations participatives au Brésil.

Daiane Seno Alves

► **To cite this version:**

Daiane Seno Alves. Vers un développement participatif du tourisme ? Un regard sur quelques expérimentations participatives au Brésil.. Rencontres Internationales des Jeunes Chercheurs en Tourisme "Aux frontières du tourisme" (RIJCT 2017), Sep 2017, Paris, France. halshs-01699265

HAL Id: halshs-01699265

<https://shs.hal.science/halshs-01699265>

Submitted on 2 Feb 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

"Vers un développement participatif du tourisme ? Un regard sur quelques expérimentations participatives au Brésil."

Intervention Daiane Seno Alves, 8 septembre 2017 - RIJCT, Paris

Ma communication propose une réflexion sur une possible voie de développement touristique plus participative. Pour ce faire, je m'appuierai sur des recherches réalisées dans le cadre de ma thèse ainsi que sur des études faites par d'autres chercheurs, ayant comme terrain le Brésil. Je voudrais ici questionner la place de la population dans le développement touristique dans le pays, ou précisément réfléchir aux contraintes sous lesquelles s'exercent quelques pratiques participatives ainsi qu'aux résultats qu'elles produisent.

1. Pourquoi le Brésil ?

Le choix de travailler sur le Brésil est dû à la fois au dynamisme du pays en termes de participation citoyenne et à un mouvement de décentralisation de la gestion touristique non négligeable depuis les années 1990. Dans ce contexte, on voit émerger des politiques et des projets qui prônent une planification participative du tourisme.

Le Programme national de municipalisation du Tourisme (PNMT) de 1994 en est un exemple. Il a initié le processus de décentralisation du pouvoir décisionnel et gestionnaire du tourisme vers les villes. Ce programme a été remplacé plus tard par le Programme de régionalisation du Tourisme, qui met l'accent sur le développement intégré des régions touristiques. Ce dernier est aujourd'hui la politique publique référentielle de développement du tourisme au Brésil.

En 1996, la Politique nationale de Tourisme est présentée et met l'accent sur une coordination des actions du secteur public (Oliveira, 2008). Le texte innove également par la place accordée aux habitants des régions touristiques, qui étaient désormais considérés comme parties prenantes dans la planification.

Dans les années 2000, avec la création du ministère du Tourisme (2003) et du système national de Tourisme (2008), une nouvelle phase s'initiait, celle de soutien à la création d'instances de gouvernance régionale, dans une conception de gestion décentralisée et participative du tourisme (Carvalho, 2009), conforme l'annonçait le gouvernement.

À partir de ce contexte, je me suis posée les questions suivantes : Peut-on vérifier un développement participatif du tourisme au Brésil ? Existe-t-il une vraie stratégie de la part des gouvernements pour mettre en place ce modèle participatif ?

Avant de rentrer dans le propos, il convient peut-être de définir les deux concepts clés de mon idée. Le premier, celui de la participation, doit être compris dans le sens de la participation communautaire, qui contrairement à d'autres définitions, ne limite pas la participation aux citoyens ; celle-ci est ouverte à l'ensemble de la communauté locale. La participation prône une ouverture des systèmes décisionnels vers les habitants et peut avoir différentes formes. L'échelle de Sherry Arnstein est probablement le modèle le plus connu.

Le deuxième concept, celui du tourisme participatif – ou développement participatif du tourisme – considère la population locale en tant que partie prenante dans le développement du tourisme. Les habitants peuvent ainsi participer aux débats autour du développement et des politiques touristiques pour décider, avec les autres acteurs, sur l'avenir de cette activité sur leur territoire.

2. Analyse de la participation au niveau national : Politique nationale de Tourisme, Plans nationaux de Tourisme et Programme de régionalisation du Tourisme.

Pour vérifier comment la participation de la population est intégrée aux stratégies et politiques touristiques nationales, j'ai analysé deux de principaux textes officiels en termes de développement du tourisme ainsi que les directrices du programme de régionalisation. Je vous présente donc les résultats globaux de ces analyses.

La PNT annonçait que "[...] ce sont les habitants qui connaissent les potentialités de leur ville et, ainsi, sont responsables de la planification du tourisme" (Brasil, 1996, p. 18). Il s'agissait de la première reconnaissance de l'importance de cet acteur dans le tourisme. Cependant, ce discours n'a pas été transformé en actions réelles et aucune stratégie n'a été définie pour mettre en place ce modèle participatif.

Le Plan national de Tourisme est le principal instrument directeur de la PNT, le "guide" national pour le développement du tourisme dans le pays. J'ai analysé les contenus des trois plans publiés jusqu'à ces jours. Le plan 2003-2007 ne fait aucune référence à la participation. Le plan 2007-2010 présente une vision paradoxale de la participation : il appelle à un développement participatif basé sur les principes de la durabilité (dans lequel la population locale serait présente) en même temps qu'il renforce la nécessité d'un travail entre le pouvoir public et l'initiative privée, sans mentionner les habitants.

Finalement, le plan 2013-2016 n'a rien changé dans le discours sur la participation. Aucune action concrète n'est proposée. Ce document nous laisse pourtant comprendre, pour la première fois, de quelle société le gouvernement fait référence dans son modèle de gestion participative : il s'agit bien des représentations de la société civile qui sont des parties prenantes dans le tourisme (Brasil, 2013, p. 54). Nous concluons donc que les mentions à un développement participatif du tourisme faites par le MTur n'ont jamais considéré l'implication de la population en générale. Afin d'éviter toute interprétation erronée, les textes devraient être plus réalistes et moins populistes dans le langage utilisé.

La régionalisation diffère peu des Plans nationaux vis-à-vis de la participation. Le discours défend l'implication directe des communautés d'accueil comme étant essentielle pour structurer les régions touristiques (Brasil, 2007). Cependant, cette importance donnée à la participation citoyenne n'est mentionnée que de façon dispersée et vague tout au long du texte, sans vraiment aboutir à des objectifs concrets. Une exception dans l'axe "Gestion décentralisée du tourisme" prône la sensibilisation des communautés, mais il s'agit, encore une fois, d'une mobilisation des représentations de la société civile actrices du tourisme.

3. Analyse de la participation au niveau local : études de 4 expériences participatives

L'analyse au niveau local que je vous présenterai s'appuie sur les cas que vous voyez. Il s'agit de deux projets de sensibilisation au tourisme et de deux cas de concertation en tourisme. Les résultats des analyses seront présentés selon cette typologie des actions. Comme vous le voyez, ces actions sont portées par différents acteurs. Notre objectif sera, entre autres, de vérifier l'implication des pouvoirs publics locaux dans les actions et l'influence que ce fait peut avoir sur les retombées.

3.1 Sensibilisation touristique

Les deux projets analysés sont le PIET à Foz do Iguaçu et le projet de l'ONG Care sur la Route des émotions. Le premier est un programme à la fois de sensibilisation avec la population et d'éducation au tourisme avec les acteurs économiques et les élèves. Le deuxième était un projet avec les acteurs touristiques et les populations de cette route touristique dont l'objectif principal était de renforcer le dialogue entre les divers acteurs.

Cassio Oliveira (2002) affirme que la sensibilisation prépare la communauté à comprendre le processus de développement du tourisme et crée ainsi des opportunités aux résidents de participer activement à l'activité. Peut-on vérifier ce changement dans nos études de cas ? Quels impacts sur la population peuvent provoquer les programmes de sensibilisation ? Je voudrais vous présenter quelques résultats positifs de ces deux projets.

Parmi les résultats du PIET que vous voyez, je voudrais attirer l'attention à l'incorporation du tourisme dans des programmes de formation professionnelle et des programmes scolaires. Les responsables affirment qu'un changement dans la perception des personnes vis-à-vis du tourisme a eu lieu, mais des retombées sur la question de la participation n'ont pas été identifiées.

Le projet de la Care a produit plus de résultats dans ce sens. La prise de conscience de la population vis-à-vis du tourisme et l'organisation des communautés pour participer au développement du tourisme sont quelques impacts du projet. Par ailleurs, on vérifie le renforcement du dialogue et des partenariats entre les acteurs, à travers, par exemple, la constitution de Comtur ayant une participation communautaire.

J'ai donc analysé d'autres études afin de vérifier les résultats sur d'autres territoires. Les deux études que vous voyez ont montré des résultats similaires. À Medianeira, l'initiative a du succès auprès des publics concernés mais n'a pas favorisé une participation au tourisme. Le projet dans la région Sud du Minas Gerais a généré des effets positifs pour le développement local, tels que la formation d'associations sociales et communautaires.

Il est alors difficile de tirer une conclusion ferme sur les opportunités réelles créées par la sensibilisation faute de résultats de ces projets sur le moyen-long terme. À partir des cas que j'ai analysés, j'en conclus que ce type d'action peut contribuer au développement participatif du tourisme (Fontes et al., 2002) si cet objectif est envisagé dès le départ du projet de sensibilisation, comme pour la Route des émotions et à Minas Gerais. Cela veut dire que, d'un côté, le pouvoir public est mobilisé et prêt à s'investir, et d'un autre côté, que la sensibilisation a un rapport avec d'autres processus participatifs, existants ou envisagés. Ceci étant le cas, les programmes de sensibilisation doivent souligner et soutenir l'importance de cette implication sociale.

3.2 Concertation en tourisme

Pour la concertation, nous aurons comme objets d'analyse la CMT à Foz do Iguaçu et le Comtur à Poá. Il existe plusieurs formats de CMT au Brésil. À Foz, elle comprend des pré-conférences (mobilisation des personnes) et la plénière (débat et sélection de 50 propositions pour intégrer le document officiel à être envoyé aux autorités touristiques de la ville). Les Comtur sont, dans la théorie, des instances de dialogue et de concertation entre les parties prenantes du tourisme, y compris la communauté.

Une analyse de ces deux cas à partir de quelques principes de la concertation révèle l'existence de différents blocages notamment vis-à-vis de la mobilisation des pouvoirs publics. Il convient peut-être d'abord de comprendre ce qui est la concertation. Globalement, la

concertation sert à ouvrir les processus de décision à d'autres acteurs. Bien que la décision finale appartienne aux personnes légalement responsables de le faire, ces décideurs sont tenus de prendre compte des propositions et de faire un retour aux participants. Ceci est le principe de base de la concertation.

En rapport avec ce premier principe, l'analyse de la CMT à Foz présente une faiblesse : jusqu'à présent, la concertation n'a pas produit d'impacts significatifs. Seulement quelques actions peu nombreuses ont vu le jour. Ce blocage est également vérifié dans la CMT de Diamantina, faute d'une appropriation des résultats par les agents politiques, selon le responsable. Cependant, dans certains cas, les résultats de la concertation sont pris en compte : à Uberlândia, ils ont été intégrés au Plan municipal de Tourisme. Outre l'engagement politique avec le processus, j'estime que la méthodologie de travail peut avoir une influence sur l'impact des résultats de la concertation. À Foz, les propositions sont à la fois très nombreuses et éloignées de la réalité, difficiles donc à développer.

Un deuxième principe de la concertation implique l'invitation de tous les acteurs concernés à participer à la concertation. Or, ceci n'est pas actuellement le cas dans la plupart des Comtur. Le pouvoir public mène rarement des efforts pour promouvoir une participation plus large des habitants aux réunions, comme le propose le statut de certaines de ces structures. À Poá, bien que la participation de la population aux réunions soit possible, le conseil ne met en place aucune action pour la mobiliser. Le Comtur propose une démarche participative certes intéressante mais élaborée du haut vers le bas, sans un dialogue avec les habitants et sans une planification. L'étude menée par Adriana Moraes (2016) sur ces organismes révèle des blocages similaires dans d'autres Comtur. On pourrait penser que ceci est le cas dans tous les conseils municipaux, mais on voit sur l'image que d'autres ont une démarche plus inclusive.

Finalement, il n'est donc pas possible d'affirmer que la participation à ces processus est effective. Certes, on vérifie une ouverture du processus décisionnel, mais ces dispositifs participatifs n'augmentent pas la participation communautaire. Les publics qui participent à la CMT et aux réunions du Comtur sont majoritairement les acteurs du tourisme.

4. Conclusions

En conclusion, il est possible d'affirmer que la participation au tourisme est inégale au Brésil. Au niveau national, une comparaison entre discours et réalité révèle une participation symbolique et peu soutenue. Au niveau local de gouvernement, des expériences participatives ont davantage lieu, malgré plusieurs difficultés rencontrées. Ceci est peut-être un défi qui s'impose au gouvernement brésilien, qui devra concilier sa politique nationale, plus axée vers la croissance économique, avec les politiques locales, plus participatives.

Néanmoins, on constate globalement une absence de stratégie sur la participation des habitants au développement du tourisme. Le résultat est parfois celui des projets inadéquats qui ne produisent pas de retombées considérables en termes de participation. Ces résultats sont par ailleurs liés à l'implication des acteurs. Si les gouvernements sont engagés et arrivent à mobiliser les acteurs y compris les habitants, des résultats positifs sont plus facilement identifiables.

La participation est un processus de changement des mentalités et des systèmes économiques et sociopolitiques. Il se peut que les barrières à une participation au tourisme au Brésil s'insèrent dans un scénario plus global de développement de systèmes participatifs

démocratiques. Il convient alors que les recherches analysent les aspects macro et micro qui empêchent la population de participer au tourisme.

En essayant de répondre à ma question de départ, il n'est pas possible d'affirmer de manière catégorique que le tourisme au Brésil est développé de façon participative. Ce qui existe est un développement régionalisé et une gestion décentralisée du tourisme à laquelle participent les acteurs publics, privés et du troisième secteur. Cependant, les résultats des expériences participatives existantes, bien que modestes, ne doivent pas être négligés. Ils peuvent représenter un changement à venir vers un développement participatif.