



COMMISSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE POUR L'ASIE ET LE PACIFIQUE

Réunion intergouvernementale de haut niveau sur le développement durable du tourisme

7-9 décembre 2005  
Bali (Indonésie)

**PRINCIPALES QUESTIONS RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DU TOURISME  
DANS LA RÉGION DE L'ASIE ET DU PACIFIQUE: GESTION DES CRISES  
ET DES RISQUES DANS LE SECTEUR DU TOURISME**

(Point 5 d) de l'ordre du jour provisoire)

*Note du secrétariat*

**RÉSUMÉ**

Le vif optimisme suscité par la croissance du tourisme en Asie et dans le Pacifique doit être tempéré par la prise en considération et par une meilleure compréhension des atteintes que des événements imprévus, tels que les catastrophes naturelles, les urgences sanitaires, les épidémies et le terrorisme peuvent porter à ce secteur. La fréquence et la diversité des crises et des catastrophes font qu'il est important d'adopter des pratiques normalisées et de réexaminer les pratiques en vigueur dans le secteur du tourisme afin d'envisager la gestion des risques en quatre phases: réduction (sensibilisation), préparation (planification), intervention et redressement.

Le présent document passe en revue trois crises survenues récemment dans la région de l'Asie et du Pacifique afin d'évaluer leur impact, l'expérience acquise et les enseignements tirés des mesures prises par le secteur du tourisme lors de ces événements, notamment pendant les phases d'intervention et de redressement. Le débat porte sur le rôle du secteur privé, y compris les médias, des organisations régionales et internationales et des pouvoirs publics dans trois différents types de scénarios (catastrophe, situation d'urgence et situation de crise) qui ont eu un impact majeur sur le secteur du tourisme en Asie et dans le Pacifique.

Les problèmes qu'ont permis de mettre au jour les enseignements tirés constituent la base d'un certain nombre de recommandations qui se dégagent lorsque l'on envisage la gestion des crises et des risques dans le secteur du tourisme selon un processus en quatre phases. Bien que la participation de toutes les parties prenantes soit importante, l'accent sera mis sur le rôle des organismes officiels s'occupant du tourisme.

Des mesures pourraient être prises aux niveaux national et régional et des questions spécifiques être inscrites dans le Plan d'action pour le développement durable du tourisme en Asie et dans le Pacifique, phase II (2006-2012).

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction.....	1
I. IMPACT DES RÉCENTES CATASTROPHES SUR LE TOURISME .....	1
A. La catastrophe provoquée par le tsunami .....	2
B. Propagation du SRAS.....	4
C. Les attentats terroristes de Bali .....	7
II. MESURES PRISES PAR LE SECTEUR DU TOURISME FACE AUX CRISES .....	8
A. Mesures prises à la suite du tsunami .....	8
B. Le SRAS.....	11
C. Attentats terroristes à l'explosif de Bali .....	13
III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS ET QUESTIONS RELATIVES À LA GESTION DES CRISES ET DES RISQUES DANS LE SECTEUR DU TOURISME.....	15
IV. RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS.....	18
V. QUESTIONS PORTÉES À L'EXAMEN DE LA RÉUNION .....	20

## **Introduction**

1. Le tourisme a contribué de façon significative au développement socioéconomique de nombreux pays d'Asie et du Pacifique et il est devenu une source importante de devises et d'emplois. Selon les prévisions, l'industrie du tourisme et des voyages en Asie et dans le Pacifique deviendra, d'ici à 2015, la principale source d'emplois et de débouchés économiques dans l'ensemble de la région.
2. La contribution du tourisme et des voyages à l'économie est telle que tout fléchissement de la demande touristique et des activités connexes résultant de chocs soudains et imprévus doit être un motif de préoccupation. L'impact de tels chocs se répercute non seulement sur les compagnies aériennes, les hôtels et les restaurants mais aussi, et sans s'y limiter, sur le secteur de l'artisanat et le commerce de détail, entraînant ainsi une réduction des possibilités d'emplois et des conditions de vie difficiles. Les chocs peuvent avoir une portée géographique variable, c'est-à-dire toucher une destination unique ou avoir un impact national, infrarégional voire mondial. Chaque situation a ses incidences en ce qui concerne la planification, l'intervention et le redressement. Il ressort toutefois clairement de tous ces exemples que la demande touristique est particulièrement sensible à la façon dont les organisations et autorités concernées gèrent les préoccupations liées à la sécurité et à la santé.
3. C'est pourquoi l'optimisme suscité par la croissance du tourisme en Asie et dans le Pacifique doit être tempéré par la prise en considération des atteintes que divers événements imprévus, tels que les catastrophes naturelles, les urgences sanitaires, les épidémies et le terrorisme, ont portés à ce secteur ces dix dernières années. Outre les dommages subis par les installations et les infrastructures touristiques, la confiance des consommateurs peut également être sérieusement entamée, notamment par des problèmes de sécurité. La fréquence relative des crises et le sentiment que d'autres crises pourraient survenir font qu'il est de plus en plus important que les secteurs public et privé adoptent des pratiques normalisées ou réexaminent les pratiques en vigueur dans l'optique de la gestion des risques et de la réduction de leur impact sur le secteur du tourisme.
4. Le présent document passe en revue plusieurs crises survenues récemment en Asie et dans le Pacifique en mettant principalement l'accent sur leur impact et sur l'expérience acquise dans le cadre des mesures d'intervention, de gestion et de redressement prises par le secteur du tourisme. Sont également présentées ci-après un certain nombre de conclusions et recommandations concernant la dynamique de la gestion des crises et des risques dans le secteur du tourisme, qui font une place particulière au rôle des pouvoirs publics.

### **I. IMPACT DES RÉCENTES CATASTROPHES SUR LE TOURISME**

5. On trouvera ci-après un examen de l'impact des récentes catastrophes naturelles, situations d'urgence sanitaire et actes de violence terroristes sur l'industrie du tourisme, en particulier la catastrophe provoquée par le séisme et le tsunami qui ont affecté le 26 décembre 2004 l'île de Sumatra et les pays riverains de la mer d'Andaman, l'épidémie de SRAS de 2003, et les attentats terroristes à l'explosif qui ont touché Bali (Indonésie) le 12 octobre 2002 et le 1<sup>er</sup> octobre 2005.

6. Chacune de ces crises s'est caractérisée par un ensemble d'événements soudains et imprévisibles, qui ont appelé différents types d'intervention et a eu une portée variable. Le séisme qui a touché l'île de Sumatra et les pays riverains de la mer d'Andaman a provoqué un tsunami dans plusieurs parties de l'Asie du Sud-Est et du Sud (certaines îles de l'océan Indien et une partie la côte orientale de l'Afrique ont également été touchées). Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le SRAS a quant à lui eu un impact dans au moins 19 pays sur quatre continents. Les deux attentats à l'explosif perpétrés à Bali n'ont touché qu'un seul pays, mais des troubles sociaux survenus ailleurs ont également nui au tourisme dans une moindre mesure. En outre, des événements se produisant dans un pays peuvent avoir une incidence sur la façon de percevoir l'ensemble d'une sous-région.

7. Fin 2005, la grippe aviaire est désormais considérée comme une menace potentielle de pandémie humaine alors qu'en 2003 et 2004, elle s'était manifestée par une série de poussées épidémiques localisées qui avaient eu des répercussions économiques importantes sur plusieurs pays de la région. Actuellement, les pays et zones d'Asie doivent montrer qu'ils sont à même de prendre des mesures pour faire face à ce problème. L'ampleur des conséquences d'une épidémie mondiale de grippe aviaire surpasserait tout impact ressenti précédemment par le secteur du tourisme. C'est pourquoi le problème de la grippe aviaire n'est pas abordé dans le présent document.

8. Il est nécessaire d'évaluer la gestion des crises et des risques en fonction des mesures de préparation et d'intervention prises face aux menaces sanitaires, aux problèmes de sécurité et aux catastrophes naturelles, ainsi qu'au regard de la façon dont le secteur du tourisme réagit directement à une crise et prend des mesures de redressement.

#### **A. La catastrophe provoquée par le tsunami**

9. Dans la matinée du dimanche 26 décembre 2004, un important séisme sous-marin d'une magnitude d'environ 9 sur l'échelle de Richter s'est produit au large de l'île indonésienne de Sumatra, provoquant le tsunami le plus meurtrier de l'histoire, qui a dévasté les côtes de nombreux pays, notamment le Bangladesh, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, les Maldives, le Myanmar, Sri Lanka et la Thaïlande.

10. Quelques heures plus tard, des informations ont commencé à faire état de l'ampleur de cette rare catastrophe naturelle survenue dans l'océan Indien. Plus de 200 000 personnes ont ainsi perdu la vie ou ont été portées disparues et plusieurs millions d'autres se sont retrouvées sans abri. De nombreuses pertes matérielles ont en outre été enregistrées: maisons, hôtels, dispensaires, routes, chemins de fer, petites embarcations de pêche, échoppes, véhicules, petites entreprises familiales ont été détruits et plusieurs centaines de milliers d'emplois perdus.

11. Soudain et inattendu, le tsunami a laissé peu de temps aux autorités locales ou au personnel du secteur touristique pour prévenir des milliers de personnes. D'où le nombre de victimes: en Inde,

12 407 morts et 3 874 disparus. Dans la province indonésienne d'Aceh, 131 029 morts et quelque 37 000 disparus. Aux Maldives, 82 morts et 26 disparus. À Sri Lanka, le nombre total des victimes – morts ou disparus – a atteint 38 940. Dans les provinces méridionales de la Thaïlande qui ont été touchées (Phuket, Pang Nga et Krabi), on a compté 5 395 morts, dont 2 248 étrangers, et 2 817 sont toujours portées disparues<sup>1</sup>.

12. Bien que l'année 2004 ait été une année record sur le plan des arrivées internationales dans les pays de l'Asie du Sud, du Sud-Est et du Nord-Est, le doute prévalait quant à la perspective d'un autre nombre record d'arrivées de visiteurs en 2005, en particulier pour les Maldives, Sri Lanka et la Thaïlande, où les infrastructures touristiques avaient été directement touchées par le tsunami.

13. Aux Maldives, le tsunami a été une catastrophe d'ampleur nationale, dont les effets ont été considérables sur l'ensemble de l'économie. Sur 200 îles habitées qui ont subi des dommages, 25 ont vu tous leurs bâtiments détruits, tandis que 191 autres îles ont été plus ou moins inondées. Trente-neuf d'entre elles ont été considérablement endommagées et près d'un tiers des 300 000 insulaires gravement sinistrés. Quatorze îles totalement détruites ont dû être évacuées et quelque 7 % de la population déplacés. Sur 87 stations touristiques, 19 ont dû être évacuées entièrement tandis que 21 autres ont été endommagées. Selon les estimations, les pertes subies par le secteur du tourisme se sont élevées à 230 millions de dollars É.-U., soit environ 49 % des pertes totales du pays. Le coût total des travaux de reconstruction à court et à moyen terme a été estimé à 406,3 millions de dollars É.-U., la plus grosse part (100 millions de dollars É.-U.) étant destinée au secteur du tourisme. Au début d'octobre 2005, il a été signalé que le secteur du tourisme remontait difficilement la pente. Pour ce qui est du nombre d'arrivées de touristes, le pays avait reculé de 8 ans, ce qui correspondait à une réduction de 37 % des arrivées. Les recettes directes du tourisme avaient diminué de plus de 40 millions de dollars É.-U., représentant 68 % des recettes publiques en 2005.

14. Selon les informations communiquées par Sri Lanka, le nombre total d'arrivées de touristes internationaux a enregistré une forte croissance – environ 13 % – entre janvier et juin 2005, ce qui semble indiquer que le pays s'est partiellement rétabli depuis le tsunami. Toutefois, si les statistiques d'exploitation des hôtels montrent que Colombo enregistre de bons résultats, tel n'est pas le cas des centres touristiques du bord de mer comme Galle et les côtes Sud et Sud-Ouest. Pour l'ensemble de Sri Lanka, le nombre de nuitées réservées par des étrangers en février 2005 s'est élevé à 165 576 contre 417 062 en février 2004 et à 165 263 en juin 2005 contre 214 687 en juin 2004. La côte méridionale (jusqu'à Galle et au-delà) a enregistré 22 119 nuitées réservées par des étrangers en février 2005 contre 170 919 en 2004, puis 35 107 en juin 2005 contre 65 282 en juin 2004<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Programme des Nations Unies pour le développement, *Thailand: Field Situation Report*, n° 17, 11 août 2005.

<sup>2</sup> Sri Lanka Tourist Board, *Monthly Statistical Bulletin*, numéros divers.

15. En Thaïlande, une part importante du tourisme repose sur les séjours balnéaires, notamment sur la Côte d'Andaman dans le sud du pays. Ainsi, la province de Phuket contribue habituellement aux recettes du tourisme à hauteur de 2 milliards de dollars É.-U. environ, principalement grâce aux visiteurs internationaux présents pendant la haute saison (de décembre à février). Le taux d'occupation des hôtels à Phuket pour les sept premiers mois de 2005 s'est établi dans une fourchette allant de 30 % au plus bas à un peu plus de 48 % alors qu'il oscille normalement entre 55 et 85 %. Au cours de la première moitié de 2005, les recettes engrangées par Phuket n'ont représenté que 24 % de leur niveau habituel. On a signalé qu'au moins 400 hôtels, restaurants et boutiques de souvenirs dans l'île avaient dû fermer, privant d'emploi plus de 5 000 personnes.

### **B. Propagation du SRAS**

16. Apparue soudainement au début de 2003, le SRAS s'est rapidement propagé en divers points du monde du fait de la libre-circulation et de la mondialisation des voyages et du tourisme. En quelques semaines, l'épidémie s'était propagée de Chine méridionale à certaines régions de l'Asie, puis à l'Amérique du Nord et à l'Europe, son début de parcours ayant été marqué par des dénégations et par une certaine lenteur de réaction face à l'urgence médicale. Les rumeurs, les spéculations et les craintes de la première heure ont toutefois fini par céder la place à des mesures de riposte décisives, à une coopération au niveau mondial et à un certain renforcement de la capacité de réaction internationale. Selon l'OMS, 774 décès sur les 8 098 cas survenus dans le monde avaient été enregistrés en septembre 2003. Bien qu'elle n'ait provoqué qu'un petit nombre de décès, l'épidémie de SRAS a clairement eu un effet de crise sur le tourisme international, en particulier en Asie et dans le Pacifique.

17. Les Philippines ont été touchées par la crise lorsque des restrictions aux voyages ont été imposées par la Province chinoise de Taiwan, qui était en quatrième position pour le nombre de touristes et en cinquième position pour les investissements étrangers. De nombreux congrès d'affaires régionaux ont été annulés, au risque d'entamer la confiance des entreprises et de nuire à la conclusion de contrats commerciaux. En avril 2003, l'annulation des 15 foires commerciales qu'il était prévu d'organiser à Singapour a eu des répercussions sur quelque 15 000 personnes employées dans le secteur des congrès d'affaires. À Hong Kong (Chine), le SRAS a fait chuter de 50 % le trafic international de passagers par rapport à la mi-mars 2003. De nombreux vols programmés pour le mois d'avril ont été annulés. Durant la dernière semaine de mars, le taux d'occupation des hôtels était de 30 % inférieur à son niveau de 2002. Dans certains hôtels de Beijing, le taux d'occupation a chuté à 20 % alors que le taux habituel durant la période de pointe était de 90 %. Le tourisme intérieur a pâti des restrictions aux voyages que les autorités chinoises ont imposées sur de nombreuses destinations touristiques afin de prévenir la propagation du SRAS<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Banque asiatique de développement, Asia Regional Information Center, Asia Economic Monitor, "Economic Impacts of the SARS outbreak on East Asia: an initial assessment" ([http://aric.adb.org/sars/spotlight\\_sars\\_outbreak.asp](http://aric.adb.org/sars/spotlight_sars_outbreak.asp)).

18. La Thaïlande n'a pas été gravement touchée par la maladie mais, en avril 2003, les pertes dues au ralentissement de l'activité touristique étaient estimées par la Chambre de commerce thaïlandaise à non moins de 1,63 milliard de dollars É.-U. Les arrivées de touristes avaient enregistré une baisse de 12 % entre mars et fin avril 2003. En Malaisie, où le tourisme représentait 7 % du produit intérieur brut (PIB), les pertes estimatives s'élevaient à environ 1 milliard de dollars É.-U. À la fin d'avril, les réservations aériennes à destination de la Malaisie avaient chuté de 40 %, les arrivées de touristes de 36 % et le taux d'occupation des hôtels n'était plus que de 42 %. Le tourisme contribuait à hauteur de 10 % au PIB de Singapour en 2003 et de nombreux visiteurs étaient Chinois. En moins d'un mois après le début de la crise, le taux d'occupation des hôtels avait baissé de 65 % et les arrivées de touristes chuté de 70 % à la fin avril. Le gouvernement singapourien a estimé avoir perdu quelque 875 millions de dollars É.-U, soit environ 1 % du PIB, du fait de la crise du SRAS. Bien que l'OMS ait déclaré les Philippines exemptes de SRAS, l'industrie touristique du pays a subi les effets de la crise<sup>4</sup>.

19. Au Viet Nam, si le tourisme a subi les effets du SRAS pendant la basse saison, il n'en reste pas moins que les arrivées de touristes par voie aérienne ont enregistré une baisse importante – de 50 % entre la mi-mars et la mi-avril 2003 et de 75 % en avril et mai 2003. Le taux d'occupation des hôtels n'était que de 20 % à 30 %. En août et septembre 2003, le nombre de touristes avait retrouvé son niveau d'avant la crise.

20. Selon l'Association de tourisme du Pacifique-Asie (PATA), au cours du premier semestre de 2003, les destinations de l'Asie du Sud-Est et du Nord-Est ont enregistré une baisse de près de 14 millions d'arrivées de visiteurs. À la fin de 2003, les arrivées de visiteurs internationaux en Asie du Sud-Est et du Nord-Est avaient enregistré une baisse de plus de 15 millions et les recettes du tourisme une baisse de 11 milliards de dollars É.-U. Selon les estimations, l'impact économique mondial du SRAS se situait dans une fourchette allant de 16,5 milliards à 30 milliards de dollars É.-U.

21. Un effet majeur du SRAS sur l'industrie du tourisme a été l'«épidémie d'informations» qui est venue se greffer à la crise, quelques éléments factuels mêlés aux craintes, à la spéculation et à la rumeur ayant été rapidement amplifiés et relayés dans le monde entier grâce aux technologies modernes de l'information. Les économies et les politiques nationales, régionales et internationales ont été touchées de façon totalement disproportionnée par rapport à la réalité. Cette épidémie d'informations constituait un phénomène complexe résultant de l'interaction, d'une part, entre les médias de grande diffusion, les médias spécialisés et les sites Internet, et d'autre part, les supports d'information informels, tels que les téléphones portables, les messages de texte, les récepteurs de radio-messagerie, les télécopieurs et le courrier électronique.

---

<sup>4</sup> Ibid.

22. Selon l'OMS, il est possible que l'épidémie ait débuté dès novembre 2002 dans la province de Guangdong, en Chine méridionale. C'est lorsque le Ministère chinois de la santé a informé l'OMS, en février 2003, d'une épidémie de syndrome respiratoire aigu ayant provoqué cinq décès sur les 300 cas répertoriés que le monde a commencé à prendre conscience de la situation. En quelques semaines, des cas de maladies respiratoires semblables ont été rapportés à Hong Kong (Chine); Hanoi, Singapour, Taipei (province chinoise de Taiwan); et à Toronto (Canada). Le 15 mars 2003, l'OMS a donné le nom de «syndrome respiratoire aigu sévère» à la mystérieuse maladie et déclaré qu'elle constituait une menace sanitaire mondiale.

23. La propagation rapide de la maladie, la méconnaissance de son origine, de son code génétique ou de ses formes particulières de transmission ont déclenché une frénésie médiatique qui a débouché sur la spéculation et la désinformation. Selon la PATA, les déplacements à destination de l'Asie et entre les pays de la région se sont de ce fait retrouvés pratiquement au point mort du jour au lendemain. Les entreprises ont interdit ou limité les déplacements professionnels, les congrès ont été annulés et les touristes sont restés chez eux ou ont opté pour d'autres destinations. Dans de nombreux cas, les compagnies aériennes, les hôtels et les attractions touristiques ont perdu plus de 50 % de leur chiffre d'affaires en quelques jours et les activités liées au tourisme ont perdu non moins de 80 % en quelques semaines.

24. Les répercussions de la crise ne se sont pas limitées aux pays où des cas de SRAS ont été répertoriés. En Europe, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en particulier, ainsi qu'aux Etats-Unis d'Amérique, certains voyageurs au long cours appréhensifs ont choisi d'éviter la région de l'Asie et du Pacifique. Le nombre d'arrivées de visiteurs internationaux dans la région a baissé de 34,6 % au deuxième trimestre de 2003 et de 5,1 % supplémentaires au troisième trimestre de la même année. La situation a été encore plus dramatique pour les destinations où des flambées de SRAS ont été enregistrées.

25. En raison de cet impact subit, de nombreux petits opérateurs de tourisme ont été contraints de cesser leur activité. Les sociétés plus importantes, telles que les grandes chaînes d'hôtels, ont pour leur part continué à fonctionner mais la plupart ont dû réduire leur activité, imposer des congés non payés et des réductions de salaire et, bien souvent, licencier du personnel. L'Organisation internationale du Travail a estimé ultérieurement que le SRAS ferait perdre quelque 2,8 millions d'emplois liés au tourisme. Toutefois, les fortes répercussions négatives de la crise ont été de courte durée. Début juillet 2003, l'OMS avait levé les recommandations aux voyageurs et déclaré que l'épidémie de SRAS avait été maîtrisée dans le monde entier même si la vigilance était toujours de rigueur. Les pays, zones et groupements régionaux de l'Asie du Sud-Est et du Nord-Est ont alors commencé à prendre des mesures de relèvement.

### C. Les attentats terroristes de Bali

26. Le samedi 12 octobre 2002 à environ 23 h 15, l'île paisible de Bali (Indonésie) a été traumatisée par une série d'explosions d'origine terroriste survenue dans la zone balnéaire de Kuta, qui ont fait 202 morts et plusieurs centaines de blessés, tant parmi les touristes étrangers que dans la population locale. S'ils ont visé au cœur du tourisme et provoqué une crise sans précédent à Bali, ces attentats ont aussi choqué le monde entier. L'industrie du tourisme a été immédiatement dévastée, le taux d'occupation des chambres de nombreux établissements hôteliers qui affichaient généralement près de 100 % d'occupation pendant la haute saison ayant chuté à moins de 10 % en raison d'un exode massif des visiteurs internationaux.

27. La capacité aérienne vers l'île a été réduite, des entreprises ont fermé et de nombreux Balinais se sont retrouvés sans emploi. Les arrivées internationales qui s'établissaient en moyenne à 4 650 personnes par jour au cours des deux semaines ayant précédé l'attentat, avaient chuté à 750 personnes par jour au 30 octobre.

28. Jusqu'aux attentats, Bali avait bénéficié d'une solide réputation de destination touristique paisible et sûre. L'île avait échappé à l'agitation à laquelle avaient été en proie d'autres parties de l'Indonésie depuis la crise économique et politique de 1997. La tragédie du 12 octobre 2002 a rapidement été couverte par les médias internationaux qui ont montré, images à l'appui, que la plupart des morts et des blessés étaient de jeunes touristes étrangers, principalement originaires d'Australie. Ces attentats étaient uniques en ce sens que les attaques visant expressément des touristes sont extrêmement rares dans le monde. Les annulations de réservations et les recommandations négatives faites aux voyageurs par un certain nombre de gouvernements de pays émetteurs de touristes ont cependant contribué à l'absence prolongée de visiteurs pendant plusieurs mois immédiatement après les attentats.

29. L'économie balinaise a été dévastée car environ 1,3 million de Balinais sur 1,7 million de personnes ayant un emploi (soit les trois quarts) étaient tributaires du tourisme et d'activités connexes pour leurs moyens d'existence. En outre, le tourisme contribuait directement pour 25 % au PIB régional de l'île (qui s'élevait à 1,8 milliard de dollars É.-U.), cette part augmentant de 50 % si l'on inclut les services indirectement liés au tourisme. Une fois la reprise amorcée, les autorités ont également dû regagner la confiance des visiteurs. Des éléments de fait au niveau international attestent que l'impact des attaques terroristes sur le tourisme est plutôt temporaire que permanent. Il n'en reste pas moins que certaines destinations peuvent enregistrer des pertes de croissance pendant plusieurs années avant d'opérer un retour à la normale.

30. Alors que Bali avait commencé à regagner la confiance des visiteurs, le 1<sup>er</sup> octobre 2005, trois attentats-suicides coordonnés visant trois sites touristiques ont fait 22 morts. Il est encore tôt pour juger de l'impact de ces événements sur le tourisme dans l'île. Les dirigeants craignaient que la

réputation internationale de l'Indonésie ne soit compromise. Un analyste a toutefois fait observer que la réaction immédiate semblait avoir été moins forte qu'en 2002 – peut-être en raison de l'accroissement de l'incidence de la menace terroriste dans le monde et du fait que les touristes tiennent compte de ces risques dans leurs projets de voyage<sup>5</sup>.

## **II. MESURES PRISES PAR LE SECTEUR DU TOURISME FACE AUX CRISES**

31. Si les gouvernements, les parties prenantes du secteur du tourisme et les organisations régionales de l'Asie et du Pacifique allaient tous être mis à contribution, on comptait sur les gouvernements pour donner le coup d'envoi des mesures d'intervention et pour mettre en œuvre des politiques visant à compenser le fléchissement de la demande touristique. Les responsables politiques se sont ainsi trouvés face à trois problèmes immédiats, à savoir a) la sécurité et la sûreté des touristes, b) l'élaboration d'une stratégie de communication et c) le choix des mesures à prendre, qui étaient souvent coûteuses à appliquer et d'efficacité variable.

### **A. Mesures prises à la suite du tsunami**

32. Les opérations de secours qui ont immédiatement suivi la catastrophe ont consisté principalement à aider les populations sinistrées à recevoir rapidement une aide d'urgence et des soins de santé de base. Ces interventions ont permis de réduire au minimum le nombre de décès secondaires et de prévenir de vastes épidémies. Un schéma récurrent en cas de catastrophe a été observé lors du tsunami, à savoir que les communautés sinistrées ont elles-mêmes été les premiers et principaux acteurs des opérations de secours initiales. Là où l'industrie du tourisme a été directement touchée, aux Maldives, à Sri Lanka et en Thaïlande, la population et les autorités ont immédiatement fait preuve de compassion à l'égard des victimes, tant étrangères que locales, et leur ont apporté des soins.

33. Les médias internationaux ont réagi rapidement en contribuant à diffuser l'information dans le monde entier. Grâce à une action de sensibilisation à grande échelle, la communauté internationale a pu unir ses efforts et lancer des opérations de secours bien orchestrées.

34. La première action régionale de la part de l'industrie du tourisme a eu lieu au début de février 2005. Le Conseil exécutif de l'Organisation mondiale du Tourisme s'est réuni en session extraordinaire à Phuket (Thaïlande) afin d'élaborer un plan d'action d'urgence pour le redressement et le retour à la normale du tourisme dans les destinations sinistrées. Le Conseil a adopté le Plan d'action de Phuket, qui mettait l'accent sur la dimension humaine, afin de sauvegarder des emplois dans le tourisme, de remettre à flot les petites entreprises de ce secteur et de rétablir le flux des visiteurs. L'objectif était essentiellement d'accélérer la reprise du tourisme en restaurant la confiance des voyageurs dans la région. Le plan comportait cinq domaines d'action: marketing et communication,

---

<sup>5</sup> Economist Intelligence Unit, Viewswire: Country briefing, 4 octobre 2005 ([www.viewswire.com](http://www.viewswire.com)).

aide aux communautés, formation professionnelle, durabilité du nouveau développement et gestion des risques. Pour l'Indonésie, les Maldives, Sri Lanka et la Thaïlande, des activités ont été définies niveau régional et des mesures spécifiques ont été prises au niveau national. Il a été demandé instamment à la communauté des donateurs de contribuer à la mise en œuvre du Plan par le biais de dons financiers, de contributions en nature ou de prêts d'experts. Quatorze pays présents à la réunion ont offert leur aide, des organisations internationales ont promis leur soutien et le secteur privé s'est engagé à fournir une assistance dans le domaine du marketing et de la communication.

35. Parallèlement, les responsables politiques au niveau national prenaient déjà des dispositions pour gérer la crise et élaborer et mettre en œuvre des politiques. Au niveau national, les interventions étaient axées sur le nettoyage immédiat, le retour à la normale des principales destinations touristiques et le lancement de campagnes internationales de marketing visant à restaurer la confiance des touristes et la demande touristique.

### **1. Maldives**

36. Le Gouvernement a fait diligence dans les opérations de secours et de redressement, avec le concours d'organismes des Nations Unies, d'ONG et d'autres partenaires de développement, ainsi que des forces armées. Le 26 décembre 2004, un Comité ministériel et une Équipe spéciale ont été établis, et tous les responsables concernés ont été réunis au Centre national de gestion des catastrophes afin de faciliter les interventions et la coordination. La communication avec 11 atolls a été rétablie dans les 24 premières heures et, à partir du 27 décembre, des secours ont été distribués. La coordination de l'ensemble des secours a été assurée par le Ministère de la défense, et le Ministère des finances et du Trésor a coordonné l'aide des donateurs. Le Gouvernement a créé le Fonds pour les secours et la reconstruction après le tsunami en utilisant des ressources prélevées sur le budget et provenant de sources locales et internationales.

37. Il était essentiel de faire revenir les touristes au plus vite pour limiter au minimum les conséquences financières de la catastrophe. À cette fin, il fallait, par un message de marketing ciblé, faire savoir au secteur des voyages et du tourisme que la plupart des stations touristiques étaient indemnes, que les Maldives étaient une destination sûre et que les visiteurs étaient les bienvenus. Le budget recommandé pour cette campagne de marketing s'élevait à 2 millions de dollars É.-U. Afin de réduire la charge financière des propriétaires de stations touristiques, il a été recommandé d'autoriser une dérogation partielle aux versements de crédit-bail sur les lits inoccupés, ainsi que l'importation en franchise de droits de matériaux destinés à la reconstruction. Les fonds reçus de diverses organisations d'aide transiteraient par les institutions financières en vue de l'octroi de prêts aux petites et moyennes entreprises (PME) du tourisme et d'autres secteurs afin de leur permettre de surmonter leurs problèmes de trésorerie.

## 2. Sri Lanka

38. L'Équipe spéciale chargée de la reconstruction nationale a été constituée en tant qu'organe non gouvernemental relevant directement du Président pour diriger les opérations de reconstruction et de remise en état dans 11 secteurs, dont le tourisme. Elle était chargée d'évaluer les dommages, d'élaborer un plan d'action détaillé et complet d'aménagement et de reconstruction des infrastructures, de coordonner le plan d'action approuvé pour être mis en œuvre par toutes les instances gouvernementales avec le concours du secteur privé d'assurer la coordination de l'assistance de tous les donateurs, de collecter des fonds destinés à financer la mise en œuvre du plan d'action en consultation avec les ministères concernés et de rédiger de toute urgence un projet de loi en vue de la création d'une instance permanente devant lui succéder.

39. Le Ministère sri-lankais du tourisme a élaboré une stratégie de redressement du tourisme en deux volets. Le premier visait à remettre rapidement en état les infrastructures touristiques. Le deuxième consistait en une campagne de marketing internationale intitulée «Sri Lanka rebondit» mise sur pied avec l'aide du secteur privé du tourisme. Cette stratégie de marketing pour la reprise du tourisme disposait d'un budget de 5,3 millions de dollars É.-U., destiné au lancement d'une campagne médiatique internationale de grande ampleur. Les voyagistes et Sri Lankan Airlines ont offert des promotions spéciales dans des pays ciblés afin de rétablir la demande touristique et d'accroître le nombre d'arrivées pendant la saison suivante, qui débutait en octobre 2005. Le Gouvernement a mis en place un système d'incitations pour les hôtels et les entreprises liées au tourisme, y compris des dérogations autorisant des importations en franchise de droits pour la remise en état des hôtels, et des prêts spéciaux aux microentreprises et aux PME à hauteur de 500 000 dollars É.-U., assortis d'une période de grâce d'un an.

## 3. Thaïlande

40. La gestion des catastrophes nationales et les mesures prises pour y faire face relevaient déjà directement du Premier Ministre, de sorte qu'aucune structure ou équipe spéciale n'a dû être créée pour les circonstances. On a fait appel au Conseil de défense nationale pour réunir les forces armées et certains ministères dans un cadre d'intervention. Les forces armées ont été mises à contribution pour les opérations de secours menées durant la première semaine. Un certain nombre de ministères et départements ont rapidement déployé du personnel et d'autres ressources dans la région afin de soutenir des autorités provinciales et locales qui relevaient déjà du Gouvernement central. Le Gouvernement a accepté l'assistance technique de pays étrangers et d'ONG mais a fait savoir que l'aide internationale n'était pas nécessaire.

41. En mars 2005, le Gouvernement a créé un Comité de rétablissement du tourisme, qui disposait des pleins pouvoirs et des ressources nécessaires pour mener à bien cinq stratégies dans le cadre d'un nouveau programme promotionnel dénommé «Andaman Tourism». L'une de ces stratégies

était axée sur des mesures générales de redressement et de développement des ressources touristiques tandis que les quatre autres ciblaient deux plages, une île et une station touristique. Le budget de marketing et de promotion a été augmenté de 19,5 millions de dollars É.-U.

42. Le Gouvernement a établi des plans directeurs pour la reconstruction de diverses stations balnéaires, mais le secteur privé a également commencé à reconstruire par ses propres moyens. Des réunions publiques portant sur le plan directeur concernant certaines plages ont eu lieu avec la participation de représentants de l'industrie du tourisme et des services officiels.

#### **4. Premiers résultats des mesures prises suite à la crise**

43. Au début de février 2005, les touristes étaient de nouveau les bienvenus dans les pays sinistrés. Environ 80 % des stations touristiques fonctionnaient normalement aux Maldives. Si certaines zones balnéaires demeuraient fermées à Sri Lanka, le tourisme culturel dans l'intérieur du pays n'avait pas cessé. À Phuket (Thaïlande), on signalait que 75 % des stations touristiques étaient en état de fonctionner. Des mesures coordonnées étaient également prises en Thaïlande pour stimuler la demande touristique intérieure afin de parer, à court terme, à la réduction de la demande internationale.

44. Au début du quatrième trimestre de 2005, le tourisme dans les zones sinistrées de la côte d'Andaman n'avait pas retrouvé son niveau d'avant le tsunami. Pour autant que l'expérience passée en matière de catastrophes naturelles puisse servir d'indicateur, on devrait s'attendre à un certain ralentissement de l'activité économique, puis à des mesures officielles tendant à accroître les dépenses publiques, qui conduiraient à terme à la reprise économique, peut-être dans un délai d'une année environ.

#### **B. Le SRAS**

45. La crise sanitaire liée au SRAS a suscité une série de réactions sans précédent dans l'industrie du tourisme. Contrairement au tsunami, qui avait provoqué des dommages matériels, le SRAS a eu surtout un impact psychologique très fort et immédiat sur l'industrie du tourisme en créant un vent de panique et de crainte dans l'ensemble de l'Asie. Les professionnels de la santé, tels que les responsables de l'OMS, ont opté pour la prudence en axant leur action sur la vaccination et le traitement de la maladie. Reconnaisant que l'impact du SRAS ne se limitait pas à une seule destination en Asie, ils ont estimé qu'une solution efficace consistait à mener une action collective à l'échelle régionale. Une telle mesure était essentielle pour relancer les voyages intrarégionaux, source de près de 65 % de l'ensemble des arrivées en Asie.

46. En juin 2003, la PATA a lancé le projet Phoenix, d'une durée de trois mois, dont l'objectif était d'amener les consommateurs et les entreprises à reprendre avec confiance les voyages en Asie et dans le Pacifique. Conçu dans le cadre de l'action de redressement, ce projet de communication et

d'information visait clairement à convaincre les consommateurs et les voyageurs d'inclure à nouveau la région sur leur liste de destinations. La PATA était consciente de la nécessité de rétablir la réputation de la région en tant que destination chaleureuse, accueillante et sûre pour les voyageurs, aucun rabais de prix ne suffisant pas à persuader des voyageurs inquiets et sceptiques d'y revenir.

47. Une campagne éclair proactive de relations publiques était la première mesure à laquelle profiteraient vitesse, prix réduits et forte crédibilité. Le projet Phœnix s'est fondé sur l'utilisation intensive de communiqués de presse, d'entretiens et de notes d'information pour s'attaquer aux mythes et aux malentendus qui entouraient le SRAS. En outre, la PATA s'est positionnée comme l'entité ayant autorité pour formuler des observations et fournir des informations statistiques fiables en réponse aux questions posées par les grands médias internationaux. Un réseau câblé d'informations internationales s'est assuré un rôle majeur dans le processus de redressement en reconnaissant que le secteur des voyages et du tourisme constituait une importante base publicitaire. Il est entré en contact avec la PATA et a proposé l'organisation conjointe d'une campagne visant à restaurer la confiance dans la région en offrant gratuitement un espace publicitaire et du temps d'antenne. Une campagne télévisée de choc intitulée «Welcome back» (*Revenez, vous êtes les bienvenus*), d'une durée de 60 secondes a ainsi été organisée, qui a été largement saluée par l'industrie du voyage. Lancée le 18 août, elle aurait été vue par quelque 130 millions de foyers en Europe, en Asie et dans le Pacifique.

48. Devant le succès de l'initiative «Welcome Back», quatre autres grandes campagnes médiatiques ont été lancées dans le cadre du Projet Phœnix, sur le thème de la reprise du tourisme régional. Ces campagnes consistaient en une série de huit sketches de 60 secondes intitulés «Visites guidées de l'Asie et du Pacifique», qui présentaient les principales attractions touristiques des principaux partenaires du Projet Phœnix: Australie, Canada, Hong Kong (Chine), Inde, Macao (Chine), Malaisie, Singapour et Province chinoise de Taiwan. La campagne, lancée le 17 septembre 2003 pour une période de deux mois, a atteint 74 millions de foyers en Asie, dans le Pacifique et en Europe. Des publicités télévisées d'une durée de 30 secondes incitaient en outre les consommateurs à consulter le nouveau site Web de la PATA ([www.TravelWithPATA.com](http://www.TravelWithPATA.com)). Cette campagne dotée d'un budget de 400 000 dollars É.-U et qui a duré de septembre à la fin décembre, a été vue par quelque 12 millions de foyers.

49. Outre des offres spéciales de voyage émanant de ses membres, la PATA a également présenté, sur son site Web, des prévisions météorologiques, des cartes et des informations sur les taux de change. Grâce à sa présence sur la Toile, elle a pu se positionner en tant que source d'information fiable et précise sur les destinations de voyage en Asie et dans le Pacifique.

50. Chacune des destinations visées par le Projet Phœnix a également lancé sa propre campagne afin de regagner les faveurs des touristes en offrant des promotions spéciales et des offres à valeur ajoutée. Le projet a permis l'établissement d'un cadre plus réceptif pour ces campagnes dans les

principaux marchés émetteurs. Aux niveaux national et sous-régional, le gouvernement chinois a contribué à stimuler la demande touristique vers des destinations telles que Hong Kong (Chine) et Macao (Chine). Dans les semaines qui ont immédiatement suivi la panique provoquée par le SRAS, il a modifié sa politique concernant les voyages à l'étranger en accordant le statut de destination approuvée à un plus grand nombre de villes. Des mesures de libéralisation ont aussi été prises pour permettre aux voyageurs individuels d'entrer à Hong Kong (Chine) et à Macao (Chine) pour la première fois, ce qui a stimulé ainsi la demande pour ces deux destinations et leur redressement rapide.

### **C. Attentats terroristes à l'explosif de Bali**

51. Contrairement au tsunami et au SRAS, les attentats perpétrés le 12 octobre 2002 à Bali étaient un acte de terrorisme touchant directement une destination unique et visant expressément des touristes, de sorte que la gestion de la crise a présenté un défi particulier. Ces événements ont toutefois eu des répercussions indirectes sur l'image de marque de la sous-région dans son ensemble, ce qui a influencé la perception qu'en avaient les touristes, et leurs décisions de voyage. S'il a été possible de gérer efficacement la situation après les attentats c'est grâce essentiellement à la patience et à la résilience dont ont fait montre les Balinais dans les efforts qu'ils ont déployés pour sauver des vies, maintenir la paix et rétablir la dignité de leur religion et de leur île.

52. Le 13 octobre 2002, le Ministère indonésien de la culture et du tourisme a déployé les premières mesures de secours en établissant, à Jakarta et à Bali, des services d'information faisant fonction de centres de communication et d'information pour les médias, l'industrie du tourisme et le public. Les médias ont ainsi pu maintenir des contacts réguliers avec les parties prenantes du tourisme, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Ce type de contacts était essentiel pour maintenir le dialogue à un moment de grande tension et de forte spéculation. Le 26 octobre 2002, lors de la dixième Réunion des dirigeants de la Coopération économique Asie-Pacifique, tenue à Mexico, le Président indonésien a appelé les dirigeants des autres pays à lever d'urgence les interdictions et les mises en garde concernant les voyages en Indonésie publiées à la suite des attentats de Bali. Il a rappelé aux dirigeants mondiaux que l'imposition de telles restrictions ne pouvait que provoquer la panique sociale et politique, ce qui faisait le jeu des terroristes.

53. Au cours des semaines suivantes, le Ministère de la culture et du tourisme et le secteur privé ont organisé une série de voyages à Bali afin de rencontrer les familles des victimes et de partager leur deuil. Le 15 novembre 2002, une cérémonie de purification a rassemblé dans un élan unique de manifestation des croyances balinaises plusieurs milliers de personnes venues du monde entier pour purifier le site des explosions de l'influence d'esprits errants. À cette occasion, il a été rappelé au monde que les Balinais étaient un peuple pacifique, à l'instar de leur religion, ce qui a contribué largement à restaurer l'image de l'île en tant que destination touristique de charme et à l'abri du danger.

54. Un autre facteur, qui a également contribué au redressement rapide dans les semaines qui ont immédiatement suivi les événements, a été la diligence des forces de l'ordre indonésiennes et internationales, dans leur enquête, qui a conduit à l'arrestation des auteurs des attentats. Ce succès a permis de rassurer les visiteurs potentiels et de leur faire percevoir Bali comme une destination sûre. Des signes visibles de sécurité dans les hôtels et autres installations touristiques ont également contribué à donner aux touristes une vision rassurante de l'île.

55. Le Ministère de la culture et du tourisme a désigné comme une période de relèvement la période allant de janvier à juin 2003. Des réunions ont eu lieu avec les principaux voyageurs européens pour encourager le retour rapide des touristes sur l'île. Des représentants des médias et de l'industrie du tourisme ont visité l'île dans le cadre de voyages de familiarisation afin d'obtenir des informations permettant de rassurer le public et de lui faire percevoir Bali comme une destination sûre, quand bien même certains gouvernements continuaient d'adresser des mises en garde aux voyageurs concernant l'Indonésie. Pour démontrer que la situation à Bali était redevenue normale, le gouvernement a encouragé le tourisme national. Des scènes montrant des touristes locaux dans des hôtels, le long des promenades du front de mer, dans des centres commerciaux et d'autres lieux touristiques attestaient d'un retour à la normale, scènes qui ont par la suite été rapportées par les médias sur les principaux marchés touristiques du monde entier.

56. Au cours des six derniers mois de 2003, le Ministère et les pouvoirs publics locaux ont poursuivi leurs efforts de redressement en lançant une phase de normalisation destinée à rétablir le nombre de visiteurs au niveau d'avant la crise. Un événement a attesté du redressement de l'île: lors du premier anniversaire des attentats, le 12 octobre 2003, les Balinais ont organisé une cérémonie de prière collective à l'intention des familles et des amis des victimes afin d'apaiser les dieux et de demander pardon. La cérémonie a été couverte par les principaux réseaux de télévision du monde et diffusée dans le monde entier.

57. L'une des mesures les plus efficaces prises par le Gouvernement dans les semaines qui ont suivi les attentats a constitué à stimuler la demande touristique intérieure. De nouvelles fêtes nationales ont été annoncées et les résidents des grandes agglomérations du pays ont été encouragés à se rendre à Bali, afin que le tourisme national puisse stimuler l'activité économique.

58. En réaction aux attentats survenus le 1<sup>er</sup> octobre 2005 à Bali, les pays occidentaux ont imposé des mises en garde plus strictes concernant les voyages en Indonésie. Bali continue malgré tout d'exercer un attrait sur les visiteurs australiens, bien que leur nombre ne soit peut-être pas aussi important que par le passé. Il est significatif que des pays comme le Japon et la Malaisie, qui contribuaient chacun pour environ 10 % des arrivées de touristes en Indonésie, aient décidé de ne pas renforcer leurs mises en garde. Une raison invoquée était que les forces de sécurité indonésiennes avaient fait des progrès dans la lutte contre la menace terroriste depuis 2002, ce qui donnait à penser que l'impact immédiat de ces attaques serait peut-être moins fort qu'en 2002. Les effets à long terme sur l'économie balinaise et le tourisme indonésien en général demeurent toutefois incertains<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Ibid.

### **III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS ET QUESTIONS RELATIVES À LA GESTION DES CRISES ET DES RISQUES DANS LE SECTEUR DU TOURISME**

59. L'expérience concernant les trois différents scénarios de crise exposés précédemment fait ressortir un certain nombre d'enseignements et de questions concernant la gestion des crises et des risques dans le secteur du tourisme en Asie et dans le Pacifique. Ces questions et enseignements devraient être pris en compte lors de l'élaboration, par les gouvernements et autres parties prenantes du tourisme, de stratégies couvrant les quatre phases de gestion des crises: réduction des risques (sensibilisation), préparation (planification), intervention et redressement.

60. Le premier enseignement tiré concernant la réduction des risques (sensibilisation) est qu'il faut reconnaître l'existence du risque. Cette étape est en effet la plus importante pour réduire le risque. Les dirigeants et responsables politiques sont peut-être peu disposés à admettre que c'est un tort de croire qu'en reconnaissant l'existence du risque on peut nuire à la réputation d'une destination. Les crises récentes devraient leur rappeler que les voyageurs internationaux potentiels sont sensibles à l'impact et aux risques des catastrophes naturelles et anthropiques. Dans le cas du tsunami, il a été reconnu qu'aucun pays ne pouvait être préparé à une catastrophe d'une telle ampleur. Cela a mis en évidence les lacunes des mécanismes existants en matière de préparation aux catastrophes, voire l'absence de tout système à cet effet, ainsi que la nécessité de renforcer considérablement ces dispositifs existants. Le niveau de sensibilisation aux risques chez les touristes, la population locale et le personnel des entreprises liées au tourisme était très faible.

61. Un deuxième enseignement se rapporte à certains aspects de la phase de préparation ou de planification. Les catastrophes ne connaissent pas de frontières et peuvent toucher des régions entières, comme dans le cas du SRAS. Ce serait mettre en danger la vie des personnes, leurs moyens de subsistance et les entreprises liées au tourisme que de considérer qu'une destination donnée peut entièrement échapper aux crises. Si l'on reconnaît que certains types de crises peuvent survenir à tout moment, en tout lieu et affecter chacun de nous, les entreprises liées au tourisme et les organismes publics de tourisme devraient être plus disposés à mobiliser le temps et les ressources financières nécessaires pour bien se préparer à une crise ou à une situation d'urgence. C'est seulement par la préparation et la planification que les organismes publics, les entreprises privées et les communautés locales seront en mesure de réduire au minimum les pertes de vies humaines et de biens, et de préserver la réputation d'une destination touristique.

62. Un autre enseignement concernant la phase de préparation est qu'un cadre juridique et des structures institutionnelles bien établis sont importants pour définir clairement des lignes de communication, assurer une coordination horizontale et verticale suffisante et renforcer la capacité d'affectation et de déboursement de fonds. La confusion et des faiblesses dans ces domaines ont été source de difficultés durant la phase d'intervention. Lorsque la préparation était insuffisante, le concours des organismes de la société civile et des entreprises privées a aidé à combler les lacunes des opérations de secours.

63. Un troisième enseignement, qui concerne la phase d'intervention, est qu'il est d'importance fondamentale de tenir compte de la réaction des touristes et de veiller à les rassurer de manière à pouvoir réduire l'impact d'informations défavorables transmises par les médias ou de mises en garde négatives émanant des pouvoirs publics des pays d'origine des touristes face à une crise touchant une destination touristique. Si la prise en compte de la réaction des consommateurs est fondamentale pour assurer la bonne santé et le dynamisme de l'industrie du voyage et du tourisme, il est toutefois nécessaire de mieux connaître les risques éventuels liés au tourisme. Les plans d'intervention d'urgence sont les meilleurs indicateurs pour savoir si un risque est connu et pris en compte. Les touristes ont tendance à s'informer auprès de leurs gouvernements des risques éventuellement associés à un voyage et aux diverses destinations touristiques. De nombreux gouvernements ont mis en place un dispositif de conseils aux voyageurs afin d'avertir leurs ressortissants des risques que comportent certaines destinations. Malgré l'utilité de ce service offert par les États à leurs citoyens, certains pays en développement craignent qu'il puisse engendrer désinformation et partialité, n'être pas actualisé en temps utile ou présenter des mises en garde trop vastes. Lors de la flambée de SRAS, une mise en garde d'urgence publiée par l'OMS à l'intention des voyageurs aurait entamé la confiance des consommateurs concernant les voyages dans certains pays.

64. Un autre enseignement se rapportant à la fois aux phases d'intervention et de redressement de la gestion d'une crise a trait à l'importance d'une communication efficace et à l'influence que les médias du monde entier exercent sur l'opinion des consommateurs. Dans certaines destinations touristiques, les entreprises commerciales et les pouvoirs publics ont souvent l'impression que les médias insistent sur leur vulnérabilité et dramatisent les événements. Une telle approche risque de susciter des craintes, peut-être injustifiées, chez de nombreux consommateurs. Toutefois, lorsque la communication est inefficace et en l'absence d'informations précises, on comprend qu'un sentiment de crainte puisse prévaloir. En temps de crise et dans une situation d'urgence, il faut que les gouvernements et les autorités locales disposent de plans, de capacités et de moyens d'intervention assurant une communication claire et sans ambiguïté, ce qui permet de réduire la probabilité que les médias internationaux diffusent des images faussées et de prévenir la désinformation.

65. Dans le cas du SRAS, par exemple, les gouvernements ne savaient pas clairement à quoi ils avaient affaire et détenaient peu d'informations précises. Confrontés à ce vide d'information, les médias n'avaient guère d'autre choix que de demander à des experts de spéculer sur ce qu'il adviendrait probablement et de répondre à des questions hypothétiques, ce qui a donné lieu à de gros titres, de sorte que la situation a rarement été présentée de façon objective. En fait, ce n'est que le 16 avril 2003 que l'OMS a annoncé avoir identifié de façon probante l'agent du SRAS, une souche totalement nouvelle de coronavirus<sup>7</sup>. En mai 2003, l'industrie du tourisme avait pris conscience de la gravité de la crise et de sa durée potentielle.

---

<sup>7</sup> Organisation mondiale de la santé, "Update 95 - SARS: Chronology of a serial killer" ([www.who.int/csr/don/2003](http://www.who.int/csr/don/2003)).

66. Le quatrième enseignement a trait à la phase de redressement du processus de gestion des crises et porte en particulier sur la rapidité du retour à la normale ainsi que sur le degré de renforcement des capacités (sous forme d'un système de gestion des crises) auquel il aura été procédé en vue de supporter ou de réduire au minimum l'impact d'autres crises éventuelles. Certains pays en développement ont reçu des fonds de la part de donateurs immédiatement après une crise en tant qu'aide d'urgence. Dans le futur, il serait peut-être nécessaire que les financements des donateurs s'inscrivent davantage dans la durée et ne servent pas uniquement à faire face à des situations d'urgence, afin que la prévention et la préparation puissent être intégrées dans les programmes d'aide.

67. Les pouvoirs publics et les entreprises privées des destinations touristiques ont généralement montré qu'ils étaient contraints d'adopter une approche réactive de la gestion des crises et des risques plutôt qu'une démarche proactive fondée sur la sensibilisation et la planification. Le financement de programmes de reconstruction et de redressement après une catastrophe a une incidence sur la rapidité et le niveau du redressement et doit être envisagé de façon systématique, en particulier parce que certains types de catastrophe continueront à se produire. Lors d'une catastrophe ou d'une crise dans un pays en développement, il se peut que les secteurs public et privé soient déjà en proie à des difficultés financières et qu'il leur soit difficile de réaffecter des ressources aux opérations de secours. De même, les pays développés qui fournissent déjà des ressources dans le cadre de divers programmes d'aide devront peut-être trouver des sources de financement supplémentaires pour les situations d'urgence.

68. L'établissement d'une relation de coopération plus ouverte avec les médias pourrait être utile à l'industrie du voyage et du tourisme lors de la phase de redressement. Ce type de relation renforcerait la capacité de l'industrie à communiquer de façon claire, précise et opportune. Les médias pourraient également devenir une composante essentielle des systèmes d'alerte avancée en améliorant les moyens de communication régionaux et mondiaux.

69. La coordination de la communication, l'échange d'informations et la coopération sont essentielles à toutes les étapes de la gestion d'une crise. C'est là un enseignement particulièrement important pour l'industrie du tourisme étant donné que l'opinion du public peut être influencée par des informations faussées et des malentendus. Au paroxysme d'une crise, les efforts déployés par certaines personnes et certaines organisations risquent de faire double emploi avec les initiatives prises par d'autres, voire de leur faire du tort. Il faudrait que les organismes publics, les entreprises du secteur privé et les ONG mènent une action coordonnée qui leur assure la complémentarité.

70. La capacité de coopération à tous les niveaux de l'industrie du voyage et du tourisme est essentielle. Leur mise en synergie permettrait aux divers secteurs de s'appuyer les uns sur les autres pour se préparer à une crise, y faire face et s'en relever. Un autre enseignement tiré des récentes crises

survenues en Asie et dans le Pacifique est la reconnaissance accrue de l'intérêt que présente la coopération à l'échelle locale, nationale, régionale et mondiale mettant à contribution à la fois le secteur privé et le secteur public. Le tsunami, le SRAS et les attentats de Bali ont débouché sur une manifestation d'unité régionale et sur la collaboration, dans l'intérêt commun, de destinations et de marques habituellement en compétition très vive. L'établissement de liens entre toutes les parties prenantes, directes et indirectes, aux niveaux mondial, régional, national et local pourrait contribuer à accélérer le temps de réaction et à renforcer l'efficacité des mesures prises, l'objectif étant de réduire ou prévenir les pertes humaines, économiques et sociales dues aux catastrophes naturelles et anthropiques et aux crises sanitaires.

#### IV. RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

71. Un certain nombre de recommandations ressortent de l'examen des questions et des enseignements tirés concernant la gestion des crises et des risques dans le secteur du tourisme. La gestion des crises comporte quatre phases distinctes: réduction (sensibilisation), préparation (planification), intervention et redressement. Ces phases constituent le cadre dans lequel s'inscrivent une série de recommandations issues de l'exposé figurant dans le présent document. L'accent y est mis en particulier sur le rôle des organismes publics dans le secteur du tourisme. Il est reconnu que la gestion des crises et des risques dans ce secteur fait partie intégrante d'une stratégie nationale plus générale de gestion des crises et des risques liés aux catastrophes naturelles et anthropiques. Les spécificités propres au secteur du tourisme exigent cependant qu'on y prête une attention particulière et que l'on adopte des mesures spéciales lorsqu'il contribue de façon significative au développement national.

72. On trouvera ci-après des recommandations concernant chacune des quatre phases.

##### *Phase de réduction des risques (sensibilisation)*

a) Les organismes publics s'occupant du tourisme doivent mener une analyse continue de leurs forces et faiblesses internes, compte tenu en particulier des possibilités et menaces extérieures existantes et émergentes; ce processus continu permet d'évaluer l'impact probable d'un type de crise particulier, ce qui rend possible la conception et la mise en œuvre de plans d'intervention d'urgence;

b) Il leur faut évaluer les programmes existants de gestion des crises; les risques que comportent certaines destinations, les capacités infrastructurelles et les ressources de ces destinations, ainsi que les politiques et processus qui y sont en vigueur;

c) Il faut aussi qu'ils identifient les failles éventuelles de leurs capacités institutionnelles et déterminent les capacités à renforcer, pour améliorer leurs interventions et les contributions pouvant émaner du secteur privé ou des communautés locales.

*Phase de préparation (planification)*

- a) Les organismes publics s'occupant de tourisme devraient évaluer leur vulnérabilité aux crises et élaborer des plans stratégiques et tactiques et de communication;
- b) Ils devraient disposer d'un programme de préparation à la gestion des crises qui s'inscrive dans le cadre de l'exploitation d'une destination;
- c) Ils devraient adopter des dispositions, notamment un budget, en vue de la création d'un poste de directeur exécutif permanent, dont le titulaire serait directement responsable de la gestion des risques;
- d) Un réseau de centres nationaux et régionaux de gestion des crises affectant le tourisme pourrait être établi afin de gérer les relations avec les médias, les flux d'information et les informations sensibles lors des phases d'intervention et de redressement;
- e) Un réseau de communication devrait être établi par l'intermédiaire des centres de gestion des crises proposés afin de mettre en relation les parties prenantes du tourisme tant du secteur privé que du secteur public, les associations nationales et régionales et d'autres organismes concernés; ce réseau assurerait un courant d'information organisé vers les consommateurs, les médias et les pouvoirs publics et pourrait servir de mécanisme d'alerte avancée en cas de crise;
- f) L'organisme public concerné devrait disposer de moyens permanents lui permettant de préciser ou démentir efficacement les mises en garde négatives destinées aux voyageurs, et des efforts devraient être faits pour instaurer à l'échelle mondiale un système plus objectif et plus équitable de recommandations aux voyageurs.

*Phase d'intervention (en particulier les premières mesures prises pendant les événements et immédiatement après)*

- a) Les organismes publics compétents devraient utiliser des plans d'intervention d'urgence efficaces pour aider à limiter le nombre de pertes en vies humaines et les dommages matériels, et faire en sorte d'informer et de rassurer les parties prenantes et le public;
- b) Une personne possédant des compétences particulières en matière de relations publiques et de campagnes médiatiques devrait être habilitée à faire des déclarations pour le compte de la destination et des organismes concernés;
- c) Les organismes publics compétents devraient être en mesure d'étudier l'opinion que le public se fait de la situation qui prévaut à une destination particulière lors d'une crise et immédiatement après, ce qui constitue un indicateur important de la réputation de cette destination, et veiller à ce que toute l'information fournie soit impartiale, objective, claire, cohérente et pertinente.

*Phase de redressement à long terme*

a) Les organismes publics compétents qui font partie intégrante du mécanisme de gestion des crises devraient être en mesure d'évaluer l'efficacité de ce mécanisme au regard de ce qui suit: i) la rapidité avec laquelle une destination rétablit son niveau normal d'activités, ou le rythme de ses activités si elle n'a pas cessé d'être pleinement opérationnelle; ii) la mesure dans laquelle l'activité commerciale retrouve son niveau d'avant la crise; et iii) l'accroissement de la capacité de résistance aux crises depuis la dernière crise;

b) Dans le cas d'une crise localisée, il faudrait reconnaître et prendre en compte l'importance du marché touristique national dans les plans de redressement afin de surmonter l'impact d'une réduction de la demande de la part des touristes internationaux;

c) Dans le cas d'une crise régionale, les organismes publics compétents pourraient élaborer de concert des programmes promotionnels visant à restaurer la confiance des voyageurs et des touristes à l'égard de l'ensemble de la région.

## **V. QUESTIONS PORTÉES À L'EXAMEN DE LA RÉUNION**

73. Afin d'accroître la place accordée à la gestion des crises et des risques dans le développement du tourisme, la Réunion est invitée à donner des conseils et à formuler des recommandations quant à la voie à suivre aux niveaux national et régional, ainsi qu'à identifier des domaines particuliers qui pourraient être inclus dans le Plan d'action pour le développement du tourisme durable en Asie et dans le Pacifique, phase II (2006-2012).

- - - - -