

ASSISTANCE TECHNIQUE

APPUI INSTITUTIONNEL A L'OFFICE NATIONAL DU TOURISME DE MADAGASCAR

Termes de Référence

1. Contexte général

Le tourisme fait partie des secteurs prioritaires pour le Gouvernement de Madagascar (GdM) comme facteur de croissance économique et créateur d'emplois aussi bien dans les zones urbaines que rurales comme indiqué dans sa Politique Générale de l'Etat (PGE) et le Plan Emergence Madagascar (PEM). Il est estimé que le tourisme contribue à hauteur de 5,9% au Produit Intérieur Brut (PIB) et représente près de 6,5% des emplois formels du pays. Cependant, la destination Madagascar n'a recensé que 383717 arrivées en 2019, ce qui est bien en deçà de son potentiel : elle n'est encore qu'au début de son cycle de vie et se situe derrière les destinations bien établies voisines comme Maurice, la Tanzanie ou le Kenya.

Le GdM s'est fixé comme objectif d'atteindre 500.000 arrivées de touristes internationaux et EUR 1 milliard de recettes touristiques en 2023 par la diversification du marché, notamment de l'offre touristique, la promotion et facilitation des investissements en infrastructures d'hébergement et de transport, l'amélioration de la connectivité aérienne, l'étalement de la saisonnalité et, le développement du tourisme domestique.

Le tourisme est un secteur complexe réunissant différents acteurs, dans le secteur public et dans le secteur privé. Du point de vue institutionnel, le Ministère des Transports, du Tourisme et de la Météorologie (MTTM) est en charge de la définition et la mise en œuvre de la politique publique du tourisme de telle sorte que la destination et les entreprises touristiques soient compétitives aux niveaux national et international. La multiplication d'entités publiques et privées dans le secteur tourisme a été identifiée comme un frein important au développement du secteur du fait d'un dialogue public privé inefficace et d'une vision non partagée du développement du secteur.

Créé en 2003, l'Office National du Tourisme de Madagascar (ONTM) est en charge de la promotion de la destination sans pour autant disposer des ressources financières suffisantes et pérennes pour la mener à bien. Cela est lié en partie à son statut d'association reconnue d'utilité publique (ARUP) acquis en 2004, lui conférant comme principale ressource la vignette touristique dont le système déclaratif limite le recouvrement effectif. Par ailleurs, face au vide institutionnel pour représenter le secteur privé dans les dialogues public-privé liés à la fiscalité ou au cadre réglementaire, l'ONTM a modifié ses statuts pour assurer la représentativité du secteur au sens large et ne relevant pas du domaine régalien de l'Etat. Today, the Tourism Confederation of Madagascar (CTM) has filled this institutional gap. In this context, and seventeen years after its establishment, a review of ONTM as an institution is required in order to support its continued functioning and key role in the sector's development.

Le Projet Pôles Intégrés de Croissance et Corridors (PIC2) est une initiative du Gouvernement de Madagascar (GdM), financée par la Banque Mondiale, pour appuyer le développement du secteur tourisme de Madagascar. Il a pour objectif de soutenir le développement économique de zones et corridors à fort potentiel de croissance, par une dynamisation du Secteur Privé et l'appui aux secteurs porteurs que sont l'agribusiness et le tourisme. Sa phase 1 (PIC2.1) a démarré en 2015 et s'est clôturé en septembre 2019. La phase 2 (PIC2.2), approuvée fin 2018, se déroulera de septembre 2019 à 2023.

Le Projet PIC2.2 apporte un appui à l'ONTM pour un renforcement institutionnel et procède au recrutement d'un consultant individuel international dans le cadre d'une Assistance Technique pour faire le bilan de l'ONTM en tant qu'entité en charge de la promotion de la destination et éventuellement redéfinir sa mission et son rôle par rapport aux actions des autres entités publiques et privées opérant dans le tourisme.

2. Objectifs

La mission consiste à donner à l'ONTM un appui institutionnel pour définir les orientations, les capacités techniques, les outils et l'organisation qui lui permettront de mener à bien de façon durable son rôle d'agence de promotion de la destination Madagascar et toute autre éventuelle mission qui pourrait lui incomber pour atteindre les objectifs du GdM, en coordination avec les acteurs du secteur, publics et privés.

3. Etendue de la mission

Le Consultant travaillera en étroite collaboration avec les équipes du MTTM, de l'ONTM et de l'équipe Tourisme du Projet PIC2. Il sera également amené à rencontrer les membres du Conseil d'Administration, et les partenaires de l'ONTM, notamment les groupements professionnels et les Offices Régionaux du Tourisme (ORT). Il sera en outre assisté d'un juriste fiscaliste disposant d'une connaissance pratique des différentes formes juridiques possibles pour des missions de services publics et des sources de financement existantes et possibles, notamment le système de "vignette touristique".

Il est à noter qu'une autre équipe de consultants travaillera en parallèle sur la définition du Plan Marketing de la Destination Madagascar dont la mise en œuvre relèvera en grande partie de l'ONTM.

Les étapes suivantes ont été identifiées :

a) Revue du cadre institutionnel du tourisme à Madagascar

Cette étape est importante pour avoir une vision globale des différents acteurs du tourisme à Madagascar, publics et privés, de leurs interactions, de leurs influences et responsabilités respectives. Le résultat est de (i) savoir par une cartographie du paysage touristique (stakeholder mapping) qui fait quoi, pourquoi, comment, où, quand et avec quels financements et quelles réalisations, (ii) déterminer si des rôles importants pour la gouvernance ne sont pas assurés et (iii) identifier les contraintes pour un développement effectif du tourisme conformément aux objectifs définis par le GdM.

b) Diagnostic institutionnel de l'ONTM

Cela consiste à faire le bilan des 16 années d'activités, une évaluation objective de l'institution via une analyse SWOT et à aboutir à un diagnostic sur la situation et les capacités de l'ONTM en tant qu'institution. Il fera état des acquis à capitaliser et des faiblesses qu'il conviendra de résoudre.

Cela se fera en deux phases : une phase de consultation et de collecte d'informations, et une phase de validation et de discussion avec les équipes de l'ONTM et du MTTM. Il est entendu que l'ONTM mettra à la disposition du Consultant les rapports d'activités, les Etats Financiers et les documents et rapports liés à la gestion opérationnelle.

c) Proposition de plan de développement institutionnel

Sur la base des meilleures pratiques internationales, adaptées au contexte national, le Consultant proposera un plan de développement institutionnel de l'ONTM visant à consolider les acquis, à apporter une solution aux faiblesses identifiées et, si nécessaire, à redéfinir ses

missions premières pour atteindre les objectifs du GoM. Une analyse de benchmarking sera faite sur un panel d'Offices du Tourisme, de Tourism Boards ou de Destination Management Organization (DMO) dans le monde. En collaboration avec le juriste fiscaliste, une revue des formes juridiques possibles pour des institutions en charge d'une mission de services publics sera incluse dans l'analyse citant les avantages / inconvénients par rapport au statut actuel de l'ONTM.

La proposition de développement institutionnel tiendra compte des conclusions des deux étapes précédentes et peut inclure des propositions pour le cadre institutionnel du tourisme à Madagascar, la mission et l'organisation générale de l'ONTM, ses procédures opérationnelles, les possibles sources de financement durable, etc.

Le plan de développement institutionnel indiquera les éventuels réformes et changements à apporter au niveau de l'ONTM ainsi que les conditions préalables, le cadre réglementaire et les ressources humaines et financières requis pour les mettre en œuvre, les partenariats à mettre en place notamment avec le secteur privé, et le calendrier de mise en œuvre.

Il fera l'objet d'une présentation au Ministre de tutelle et un Comité de Suivi avec des représentants des secteurs public et privé du tourisme sera mis en place pour encadrer sa mise en œuvre.

d) Appui à la mise en œuvre

Le consultant assistera dans la mise en place formelle du Comité de Suivi, dans la définition de ses Termes de Référence et de son programme de travail. Il établira une liste des besoins de l'ONTM pour mettre en œuvre le Plan de Développement Institutionnel une fois qu'il sera validé par le Ministre de tutelle et les parties concernées. Il assistera également dans la rédaction des Termes de Référence pour les Assurances Techniques à mettre en place et dans le suivi des réformes.

4. Livrables

Le tableau suivant résume les livrables attendus après chaque étape :

N°	Etapes	Livrables	Calendrier
0	Compréhension de la mission et méthodologie	- Détail de la méthodologie - Calendrier de la mission	5 jours
1	Revue du cadre institutionnel du tourisme	- Cartographie des acteurs institutionnels et rôles / influences respectifs - Gap analysis - Principaux problèmes et propositions de solutions	15 jours
2	Diagnostic institutionnel de l'ONTM	- Bilan de 16 années d'activités - Analyse SWOT de l'ONTM - Liste des points prioritaires à traiter	15 jours
3	Plan de développement institutionnel	- Meilleures pratiques et analyse benchmark - Revue des formes juridiques possibles à Madagascar avec avantages / inconvénients - Liste des réformes et changements à mettre en place - Proposition de plan de développement institutionnel	20 jours
4	Animation d'un atelier de validation	- Présentation des conclusions des 3 premières étapes - Version finale d'un plan de développement institutionnel	5 jours

5	Suivi de la mise en œuvre du plan de développement institutionnel	- Termes de référence d'un Comité de Suivi - Liste des besoins en assistance technique pour la mise en œuvre - Draft de Termes de Référence des missions d'assistance technique	10 jours
---	---	---	----------

5. Organisation de la mission

La durée estimative de cette mission est de 70 homme-jours répartis sur une période maximale de neuf (9) mois. Le démarrage de la mission est prévu pour mai 2020.

Les interlocuteurs du Consultant pour cette mission seront les personnes désignées par le MTTM et l'ONTM et l'équipe en charge du Tourisme du Projet PIC – trois entités (MTTM, ONTM, PIC2) auxquelles le Consultant adressera ses rapports.

L'ONTM mettra à sa disposition toute la documentation et les informations nécessaires pour la réalisation de sa mission, notamment les documents institutionnels tels que ses rapports d'activités, les procès-verbaux des réunions du Conseil d'Administration, les Etats Financiers, les conventions signées avec les différents partenaires, les plans stratégiques, etc.

6. Qualifications et profils requis

La mission est prévue pour un Consultant individuel spécialisé en développement institutionnel dans le secteur du tourisme.

- Diplôme Master en développement du tourisme ou en développement institutionnel ou d'autres domaines pertinents pour la mission,
- Expériences probantes en politiques publiques du tourisme et en développement institutionnel,
- Expériences probantes de missions similaires d'appui aux offices de tourisme/ tourism boards dans des destinations de pays en développement dont le décollage touristique est effectif,
- Excellentes capacités de contact, d'écoute, de dialogue, d'analyse, de synthèse et de communication,
- Disponibilité immédiate.

Seuls les CV individuels feront l'objet d'évaluation pour ce recrutement.

TECHNICAL ASSISTANCE CONSULTANCY INSTITUTIONAL SUPPORT TO THE MADAGASCAR NATIONAL TOURISM BOARD Terms of Reference

1. Background

As a contributor to economic growth and job creation in both urban and rural areas, tourism is one of the priority sectors for the Government of Madagascar (GoM), as indicated in its General State Policy (PGE) and the Madagascar Emergence Plan (PEM). Tourism accounts for an estimated 5.9% of Gross Domestic Product (GDP) and nearly 6.5% of formal employment in the country. However, Madagascar received only 383,717 tourists in 2019, which is well below its potential. As a destination, the country is at the beginning of its life cycle and is positioned far behind established neighbouring destinations such as Mauritius, Tanzania and Kenya.

The GoM has established an objective of welcoming 500,000 international tourists by 2023, expected to generate €1 billion in tourism income. It plans to do so by diversifying its market, and especially the tourism supply; promoting and facilitating investment in accommodation and transport; improving air connectivity, reducing seasonality, and developing domestic tourism.

Tourism is a complex industry bringing together various public and private sector players. From an institutional standpoint, the Ministry of Transport, Tourism and Meteorology (MTTM) is in charge of defining and implementing tourism policy so that the destination and tourism businesses are competitive both locally and globally. The multiplicity of public and private entities in the tourism sector has been identified as a major obstacle for sector development due to ineffective public-private dialogue and a lack of shared vision.

The Madagascar National Tourism Board (ONTM) was set up in 2003 to promote Madagascar as a destination. However, it does not have a sufficient or sustainable flow of financial resources to conduct this role. This is partly due to its being recognized as a public benefit association (PBA) in 2004. The body depends on a tourist tax, charged on hotel stays, as its main source of income, but which includes a self-reporting system that limits effective collection. In the past, faced with a lack of institutions to represent the private sector in public-private dialogue on taxation or the sector's regulatory framework, ONTM amended its statutes to ensure broader representation of the sector as a whole. Today, the Tourism Confederation of Madagascar (CTM) has filled this institutional gap. In this context, and seventeen years after its establishment, a review and strengthening of ONTM as an institution is required in order to support its continued functioning and key role in the sector's development.

The Integrated Growth Poles and Corridors Project (PIC2) is a World Bank-funded initiative of the GoM, part of which supports the development of Madagascar's tourism sector. Its goal is to support the economic development of potential high-growth areas and corridors by boosting the private sector and supporting the high-potential agribusiness and tourism sectors. Phase 1 (PIC2.1) started in 2015 and ended in September 2019. Phase 2 (PIC2.2) was approved at the end of 2018 and will run from September 2019 to 2023.

The PIC2.2 Project seeks to recruit an individual international consultant to provide Technical Assistance (TA) to ONTM. The TA will review ONTM as the institution in charge of promoting Madagascar as a destination and provide recommendations for institutional strengthening and

development, possibly including redefining its mission and role in relation to other public and private bodies operating in the tourism sector.

2. Objectives

The objective of this assignment is to provide institutional support to ONTM to help define the focus areas, technical capacities, tools and institutional organization that will enable it to sustainably play its role as an agency promoting Madagascar as a destination and any other potential task it may be required to carry out to achieve the GoM's goals, in coordination with public and private sector players.

3. Scope of the mission

The Consultant will work closely with the MTTM, ONTM and the PIC2 Project Tourism Team. He/she will also be called on to meet with members of the ONTM Board of Directors, as well as ONTM partners such as professional associations and Regional Tourism Offices (ORT). He/she will also be assisted by a tax lawyer with practical knowledge of the various potential legal forms for public service missions and existing and potential funding sources, especially the "tourist tax" system.

It should be noted that another team of consultants will work concurrently on defining a Marketing Plan for Destination Madagascar, implementation of which ONTM will be largely responsible for.

The Consultant's specific tasks will include:

a) Review of the tourism institutional framework in Madagascar

The first task will be an overall assessment of the various public and private tourism players in Madagascar, their interactions, respective influences and responsibilities. The assessment will include (i) stakeholder mapping of the sector, including analysis of who does what, why, how, where, when and with what funding and what achievements, (ii) determining whether there are any gaps in important sector governance roles and activities, and (iii) identifying constraints on effective tourism development in accordance with the goals defined by the GoM.

b) Institutional stock-taking and diagnostic of ONTM

The Consultant will conduct a stocktaking of 16 years of ONTM activity and an objective evaluation of the institution via a SWOT analysis, leading to a diagnostic of ONTM's position and capacities as an institution. The diagnostic will highlight strengths and achievements to be capitalized on and weaknesses that require attention.

This will be done in two phases: a consultation and information-gathering phase, and an approval and discussion phase with the ONTM and MTTM teams. ONTM will provide the Consultant with activity reports, Financial Statements and documents and reports related to operations management to facilitate this work.

c) Proposed institutional development plan

Based on global best practices tailored to the local context, the Consultant will propose an ONTM institutional development plan aimed at consolidating achievements, addressing weaknesses and, where relevant, redefining key responsibilities in order to achieve GoM objectives. A benchmarking analysis will be carried out on a global panel of Tourist Offices, Tourism Boards or Destination Management Organizations (DMO). In collaboration with the tax lawyer, a review of the potential legal forms for institutions in charge of a public service

mission will be included in the analysis, citing the advantages/drawbacks compared with ONTM's current status.

The institutional development plan will take into account findings from the two previous stages and may include proposed reforms to Madagascar's tourism institutional framework, ONTM's mission and general organization, operating procedures, potential sustainable funding sources, etc.

The plan will indicate potential reforms and changes to be made at ONTM together with any prerequisite conditions, the regulatory framework and the human and financial resources required to implement them, as well as any partnerships to be set up (especially with the private sector), and an implementation schedule.

This will be presented to the Minister (MTTM). A Monitoring Committee consisting of public and private representatives of the tourism sector will be set up to oversee its implementation.

d) Implementation support

The Consultant will assist with formally setting up the Monitoring Committee, defining its Terms of Reference and work programme. He/she will draw up a list of ONTM needs to implement the institutional development plan once it has been approved by the supervising Minister and relevant stakeholders. He/she will also assist in drafting the Terms of Reference for any Technical Assistance to be implemented, and for monitoring reforms.

4. Deliverables

The following table summarizes the expected deliverables and timeline:

No.	Steps	Deliverable	Schedule
0	Inception report, including methodology	- Detailed methodology - Calendar of activities	5 days
1	Review of tourism institutional framework	- Mapping institutional players and respective roles/influences - Gap analysis - Key issues and proposed solutions	15 days
2	ONTM institutional stock-taking and diagnostic	- Assessment of 16 years' activities - ONTM SWOT analysis - List of priority points to be addressed	15 days
3	Institutional development plan	- Best practices and benchmark analysis - Review of potential legal forms in Madagascar with advantages / drawbacks of each - List of reforms and changes to be implemented - Proposed institutional development plan	20 days
4	Approval workshop	- Presentation of findings from the first 3 steps - Final version of an institutional development plan	5 days
5	Monitoring implementation of the plan	- Terms of reference for a Monitoring Committee - List of technical assistance needs for implementation - Draft terms of reference for technical assistance missions	10 days

5. Mission organization

The estimated duration of this mission is 70 man-days spread over a maximum period of nine (9) months. The mission is planned to start in May 2020.

The Consultant's interlocutors for this mission will be the persons designated by the MTM and ONTM and the PIC Project Tourism Team – the three entities to which the Consultant will report.

ONTM will provide all relevant documentation and information required to conduct the assignment, in particular institutional documents such as management reports, the minutes of Board meetings, Financial Statements, agreements signed with various partners, strategic plans, etc.

6. Required qualifications and profile

The Consultant must be specialized in institutional development in the tourism sector. Specific qualifications required include:

- Master's degree in tourism development or institutional development, or other relevant fields,
- Proven experience in public tourism policy and institutional development,
- Proven experience in similar tourism-related missions in support of tourist offices/tourism boards, particularly in emerging destinations and/or destinations in developing countries,
- Excellent listening, dialogue, analysis, summarizing and communication skills,
- Available immediately.

Only individual CVs will be assessed for this position.