

## ***AVERTISSEMENT***

Ce document est le texte du mémoire présenté par Anne **HERBERICH** dans le cadre de l'EAEME (European postgraduate programme in environmental management) 1993/1994

Le superviseur était :

Marc **MORMONT**, Professeur  
en Sciences Sociales et Environnement,  
Fondation Universitaire Luxembourgeoise.  
BELGIQUE

La contrepartie était assurée par :

Jacques **THEYS**, Directeur  
Scientifique de l'Institut Français de  
l'Environnement et Responsable du Centre  
de Prospective et de Veille Scientifique du  
Ministère Français de l'Environnement et  
de l'Équipement.

Il a été soutenu en **septembre 1994**

# TABLE DES MATIERES

**PREFACE**

**RESUME**

**INTRODUCTION**

Première PARTIE : **TOURISME ET ENVIRONNEMENT**

**1 LA PROBLEMATIQUE DU TOURISME**

- 1.1 UN SECTEUR EN PLEINE EXPANSION
- 1.2 UN SECTEUR OFFRANT DES AVANTAGES
- 1.3 DES PRESSIONS CROISSANTES SUR L'ENVIRONNEMENT
- 1.4 LE TOURISME EN CONCURRENCE AVEC LES AUTRES SECTEURS ECONOMIQUES : LES CONFLITS D'USAGES
- 1.5 LA PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE DE SES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

**2 LA PRISE EN COMPTE DES EFFETS DU TOURISME SUR L'ENVIRONNEMENT**

- 2.1 LES ETUDES D'IMPACT ENVIRONNEMENTALES ET LEURS LIMITES
  - 2.1.1 Les principes
  - 2.1.2 Les limites de l'étude d'impact environnementale
- 2.2 LES EVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES DES POLITIQUES, PLANS ET PROGRAMMES
  - 2.2.1 Les principes de l'évaluation
  - 2.2.2 Les objectifs des évaluations environnementales des politiques, plans et programmes
  - 2.2.3 Les difficultés pour mettre en oeuvre l'évaluation environnementale

# **Seconde PARTIE : L'ANALYSE ENVIRONNEMENTALE DES POLITIQUES, PLANS ET PROGRAMMES TOURISTIQUES**

## **1 LE CHAMP D'APPLICATION**

### **1.1 LE TOURISME**

### **1.2 LES POLITIQUES, PLANS ET PROGRAMMES**

#### **1.2.1 Les politiques**

#### **1.2.2 Les plans**

#### **1.2.3 Les programmes**

#### **1.2.4 Les difficultés des définitions**

#### **1.2.5 Le champ de d'évaluation**

## **2 LES METHODES D'EVALUATION**

### **2.1 LES DOMAINES DE L'EVALUATION GLOBALE**

### **2.2 LES ACTEURS DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TOURISME**

### **2.3 LE CHOIX DES CRITERES**

### **2.4. LES INSTRUMENTS DE MESURE ET LES OUTILS**

#### **2.4.1. L'élaboration des options**

#### **2.4.2. Les normes sociales**

#### **2.4.3. Les outils d'analyse**

#### **2.4.4. Les outils d'évaluation**

# **Troisième PARTIE : LES ETAPES DE L'EVALUATION DES PROGRAMMES TOURISTIQUES**

## **1 LA JUSTIFICATION DES PROGRAMMES**

## **2 L'ETAT INITIAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TOURISME**

### **2.1 L'ETAT INITIAL DE L'ENVIRONNEMENT**

### **2.2 L'ETAT INITIAL DU TOURISME**

## **3 L'EVALUATION DE LA PROPOSITION**

### **3.1 LES OBJECTIFS ET CRITERES ENVIRONNEMENTAUX**

#### **3.1.1. Les impacts de l'utilisation des ressources naturelles**

#### **3.1.2. Les impacts sur les sites et les paysages**

- 3.2 L'INTERET ECONOMIQUE
  - 3.2.1. Les objectifs touristiques
  - 3.2.2. Les objectifs économiques par rapport aux autres secteurs
- 3.3 L'UTILITE SOCIALE
  - 3.1.1. Les objectifs par rapport aux touristes
  - 3.1.2. Les objectifs par rapport à la population locale
- 3.4 LA FAISABILITE TECHNIQUE ET FINANCIERE
  - 3.1.1. L'évaluation des flux monétaires
  - 3.1.2. Le maintien du capital environnemental
- 3.5 LA DEFINITION D'UNE PROPOSITION

#### **4 LES VALIDATIONS ET LE CONTROLE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROGRAMMES**

- 4.1 LES ALTERNATIVES PROPOSEES
- 4.2 LA PARTICIPATION DU PUBLIC
  - 4.2.1. L'intérêt et les difficultés de la participation du public
  - 4.2.2. Les formes de la participation du public
- 4.3 LE SUIVI ET LE BILAN
  - 4.3.1. le suivi
  - 4.3.2. le bilan

#### **CONCLUSION**

#### **RESUME EN ANGLAIS**

#### **LISTE DES ABREVIATIONS**

#### **ANNEXES**

## PREFACE

Lorsque, il y a maintenant un peu plus de vingt ans, le ministère de l'Environnement commençait à travailler sur ce qui allait devenir les études d'impact, il saluait avec beaucoup de reconnaissance toutes les initiatives, tous les mémoires et toutes les thèses entrepris sur le sujet. Ces travaux ont beaucoup apporté à ceux qui sont intervenus pour que toute décision soit précédée par un examen de ses conséquences sur l'environnement. Il fallait beaucoup de qualités, et parfois même l'envie d'entreprendre des tâches aux limites de l'impossible, pour être parmi ces pionniers.

Il en va de même pour ceux et celles qui, aujourd'hui, relèvent un nouveau défi : celui d'élargir le champ d'application de cette réflexion prospective sur l'environnement et passer d'une approche projet par projet à une démarche plus stratégique au niveau des programmes et des politiques. Ces enjeux environnementaux au niveau le plus global ont été rappelés avec vigueur lors du Sommet de la Terre en 1992. L'action 21 adoptée par tous les participants a souligné leur responsabilité commune pour la gestion de notre environnement. Il est important de traduire ces orientations dans les différents secteurs de l'aménagement et du développement.

Si l'intérêt de cet élargissement n'est plus contesté aujourd'hui, les difficultés restent nombreuses et des problèmes délicats attendent encore des réponses. Nous savons par exemple que l'on ne change pas facilement d'échelle lorsqu'il s'agit d'environnement, que des problèmes nouveaux surgissent et que la définition même de l'environnement ne peut pas être exactement la même aux différents niveaux. L'évaluation stratégique nous oblige à concevoir des outils nouveaux.

Demain, lorsqu'une procédure rendra cette démarche obligatoire, il conviendra peut-être de préconiser une approche plutôt qu'une autre, mais, pour l'heure, il est essentiel de s'engager dans le plus grand nombre possible de voies et de multiplier les expérimentations. Le mémoire d'Anne Herberich en explore plusieurs autour desquelles je souhaite que les discussions puissent se poursuivre.

Ce travail, présenté dans le cadre du mastère en gestion de l'environnement, a choisi un des terrains les plus délicat : celui des activités touristiques pour lesquelles la procédure d'étude d'impact a toujours éprouvé beaucoup de difficultés à s'imposer, même au niveau des projets. Le tourisme se laisse difficilement ranger dans des catégories administratives homogènes, il est récent et sans cesse conduit à redéfinir les activités et les équipements qui en sont le support dans un secteur très concurrentiel.

Cette difficulté milite, plus que dans d'autres secteurs peut être, pour une prise en compte de l'environnement lors des phases amont de l'étude des propositions. L'évaluation environnementale des programmes touristiques est le point de passage presque obligé lorsque des projets individuels de travaux ne sont pas assujettis à une étude d'impact et que, plus généralement, leur justification doit être recherchée sur un plus vaste territoire ou pour un ensemble, souvent complexe, d'activités.

Je souhaite que la publication de ce mémoire, qui illustre l'intérêt d'une collaboration étroite entre praticiens et chercheurs dans ce domaine soit compris comme un encouragement pour que les recherches sur l'évaluation environnementale se multiplient, non seulement à ces frontières qu'il convient d'explorer mais, plus largement aussi, sur les questions qui ne manquent pas de se poser pour l'étude d'impact et l'enquête publique des projets. Il est intéressant que cette recherche soit née dans un lieu d'enseignement original, le mastère créé dans le cadre d'un regroupement de quinze universités européennes pour contribuer à la mise en oeuvre, par les entreprises privées et publiques, des normes et des recommandations découlant des politiques environnementales de l'Union européenne.

Jean LAFONT

Sous-directeur de l'Aménagement  
et des Paysages

# **RESUME**

# EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES POLITIQUES, PLANS ET PROGRAMMES TOURISTIQUES

## *RESUME*

L'évaluation environnementale de l'élaboration des politiques, plans et programmes, est aujourd'hui préconisée par les instances européennes et internationales pour certains secteurs économiques clefs. Le Programme Communautaire de Politique et d'Action pour l'Environnement et le Développement Durable et Respectueux de l'Environnement de la Commission Européenne souligne l'importance de cette approche. C'est également une des conclusions du rapport de la Commission sur la mise en oeuvre de la directive 85/337 qui souligne que les études d'impact de projets interviennent trop tardivement dans le processus pour permettre une prise en compte d'alternatives plus environnementales.

Alors que beaucoup de secteurs économiques sont en difficulté, le tourisme est en passe de devenir l'une des activités économiques les plus importantes en Europe. Au niveau mondial, le tourisme croît au rythme de 5% par an, alors que le pétrole, l'automobile et l'informatique, les leaders traditionnels, stagnent. Dans beaucoup de régions, le tourisme propose une alternative pour des territoires où l'agriculture et l'industrie sont en déclin. Il est créateur d'emplois, permet des échanges entre citadins et ruraux et, lorsqu'il est correctement structuré, il contribue à la préservation du patrimoine naturel et culturel.

Cette croissance peut provoquer la destruction de ressources naturelles ; elle peut compromettre l'équilibre de l'écosystème et dégrader les paysages, en induisant une compétition féroce pour les ressources et les services. Le mode de vie des populations d'accueil peut être bouleversé et l'économie locale fragilisée quand elle dépend du seul revenu touristique. Le tourisme éprouve des difficultés à intégrer les normes et les exigences en matière d'environnement. Les préoccupations environnementales sont encore trop souvent étrangères à la démarche. Il n'est pas souhaitable (sauf cas particuliers) de freiner, voire de juguler un phénomène en plein essor, source de bien-être pour l'homme, de richesse, pour des communes, et les régions. Les choix que les décideurs devront faire sont toujours délicats.

## 1. La démarche

Partant d'une réflexion sur les impacts du développement touristique sur l'environnement, ce travail propose une démarche pour évaluer les impacts potentiels des politiques, plans et programmes touristiques. Dans cette recherche, qui veut être une contribution pour l'action, les contraintes liées à sa mise en oeuvre ont été mises au premier plan. Pour garantir ce caractère opérationnel, le point de départ est la proposition de directive européenne relative à "l'évaluation environnementale des incidences sur l'environnement des politiques, plans et programmes" rendue publique en 1990.

Il est nécessaire, pour sa mise en oeuvre, de définir des techniques d'évaluation (critères d'évaluation, indicateurs et instruments de mesure). Il convient aussi de préciser les différentes étapes de sa mise en oeuvre et de proposer une instance de contrôle, de surveillance et de suivi post-décisionnel de ces décisions. Cette démarche permet d'éclairer les décideurs et peut servir de support à une réflexion plus large sur les relations tourisme-environnement.

Il existe des outils de gestion prospective de l'environnement. Ils ont été introduits en France en 1976 puis, étendu aux autres pays européens par la Directive de 1985. Un grand nombre de projets touristiques tels que les ports de plaisance, les complexes hôteliers, les golfs, les remontées mécaniques, les villages de vacances est concerné. Leur mise en oeuvre est parfois incomplète pour des raisons qui tiennent au fractionnement de l'activité touristique entre un grand nombre d'intervenants et au fait que de nombreux petits projets échappent aux études d'impact parce qu'ils sont individuellement sans incidences notables sur l'environnement. Les impacts cumulatifs de l'activité touristique ne sont pas pris en compte.

La démarche propose aux décideurs d'introduire les considérations environnementales dès les premières étapes de la planification touristique. Elle présente ainsi de nombreux avantages :

- . l'évaluation au niveau décisionnel permet d'intégrer des considérations environnementales dans les premières formulations de la proposition ;
- . l'évaluation au niveau décisionnel est la meilleure manière de prévenir les problèmes environnementaux et de surmonter les difficultés qui risquent de survenir lors de la mise en oeuvre d'un plan, programme ou politique ;

- . l'évaluation environnementale, lors de la définition de la stratégie, aide à déterminer sa faisabilité globale ;
- . les effets environnementaux cumulés et les conséquences socio-économiques d'une proposition peuvent souvent être mieux pris en compte lors de ces étapes amont.

Cette évaluation est délicate et la méthodologie employée ne peut être celle des études d'impact de projet en raison des différences d'échelle dans le temps et dans l'espace. Il s'agit d'une évaluation macro-environnementale pour laquelle des méthodes et des techniques particulières doivent être proposées.

## **2. Le champ d'application de l'évaluation environnementale**

L'identification des politiques, plans et programmes touristiques est délicate. Ces phases stratégiques de la réflexion restent souvent implicites et, lorsqu'elles font l'objet de documents bien identifiés, ceux-ci sont très divers car le tourisme est par nature une activité atomisée, complexe et dépendante d'autres secteurs d'activités.

La définition retenue ici est celle d'une action ou d'un ensemble **d'actions qui comportent une série d'objectifs et de mesures concernant l'affectation de ressources ou d'instruments financiers qui ont des conséquences sur l'utilisation des ressources naturelles.** (O.N.U., 1992). Les politiques définissent des grandes orientations générales, des grands principes et objectifs de développement touristique. Les plans sont déjà des actions sectorielles dans l'espace ou une programmation de travaux dans le temps. Les programmes, constituent un ensemble d'activités ou de travaux permettant de satisfaire des objectifs touristiques.

Pour être complète, l'évaluation environnementale devra inclure toutes les dimensions de l'activité touristique :

- . les infrastructures et équipements d'accès (routes, parkings etc.) ;
- . les équipements d'accueil, et d'attraction ;
- . les activités reliées à ces infrastructures.

Elle doit aussi s'adresser à **l'ensemble des acteurs de l'environnement et du tourisme** et leur permettre de s'y exprimer. Pour cela, il est nécessaire de définir précisément qui sont les acteurs de ce secteur composite et atomisé. Il convient notamment de distinguer les décideurs eux-mêmes et les autorités chargées du contrôle de ces décisions. La première catégorie comprend, par exemple, les maires et les responsables des collectivités locales. L'intervention conjointe des autorités de contrôle pourrait être favorisée par la mise en place d'un "Observatoire du Tourisme et de l'Environnement", composé de représentants des ministères de l'Environnement, du Tourisme, de l'Équipement ou d'autres ministères intervenant dans ce secteur et d'experts spécialisés dans ces domaines.

### 3. La méthode d'évaluation

Il convient de proposer une démarche et de définir une méthode et, prioritairement, d'identifier des critères permettant d'élaborer la grille d'analyse pour l'évaluation des opérations touristiques respectueuses de l'environnement compris comme un éco-socio-système global. Les conséquences des projets sur l'environnement doivent être présentées en termes compréhensibles, refléter les valeurs sociales et les préoccupations collectives ainsi que les finalités du tourisme et les aspirations auxquelles il doit répondre.

Le développement du tourisme doit intégrer à ces **préoccupations environnementales** qui conditionnent le maintien de l'attrait des espaces qu'il utilise. Les politiques touristiques doivent démontrer leur **utilité économique**, pour le développement des économies locales. Elles doivent aussi répondre à une **utilité sociale** pour le touriste et le bien-être des populations d'accueil.

Ces principes permettent d'identifier quatre groupes de critères stratégiques répondant :

- . aux objectifs environnementaux ;
- . à l'utilité économique;
- . à l'utilité sociale ;
- . à la faisabilité technique et financière.

Pour cette approche stratégique, les enjeux doivent être identifiés et hiérarchisés. Il est, pour cela, nécessaire de définir des indicateurs qui décriront les liens entre le tourisme, l'environnement, la société et l'économie. Il est important de sélectionner des indicateurs simples, représentatifs des problèmes posés et descripteurs des objectifs et des contraintes de l'action envisagée. Ils doivent permettre l'identification des enjeux stratégiques.

La première condition est d'apprécier la **capacité de charge**, c'est-à-dire la capacité d'un milieu de supporter une pression due au tourisme sans compromettre les conditions de sa reproduction. Il faut, pour cela, spécifier le degré de vulnérabilité des milieux récepteurs pour définir les facteurs limitants et les principales contraintes. Pour définir des paramètres à prendre en compte, le recours à des instruments de mesures et à des outils très divers est nécessaire.

**L'élaboration d'options** est, le plus souvent, indispensable pour bien explorer les impacts du tourisme dans un futur plus ou moins incertain. Il est possible d'utiliser les méthodes prospectives et de bâtir des scénarios d'évolution contrastés. La référence à des normes sociales, par exemple les normes nationales, européennes ou, à défaut empruntées à des pays à même niveau de développement, est très éclairante.

Les outils et les méthodes d'analyse sont très nombreux, et chacun présente un intérêt. Ils permettent de connaître la nature et l'importance de chaque type d'impact. Pour aboutir à une connaissance plus synthétique, il est nécessaire de recourir à des instruments permettant **d'agréger ces impacts multiples** pour aboutir à un jugement global sur les effets du tourisme sur l'environnement et prendre les décisions intégrant les contraintes environnementales autant qu'économiques, financières et sociales. Ces outils appartiennent à deux grandes familles :

- . **L'analyse coûts-bénéfices** donne une valeur monétaire aux critères environnementaux, pour que le prix du marché reflète le coût total pour la société.
- . **L'analyse multicritère** peut être utilisée pour évaluer les options sans référence monétaire, en croisant les options avec les critères de décisions. Cela permet d'exposer la multiplicité et souvent la diversité contradictoire des objectifs.

#### 4. Les étapes de la démarche

Lorsque les critères et les indicateurs sont identifiés, il devient possible de définir le cahier des charges de l'étude, son coût, les délais et les moyens à mettre en oeuvre.

- . Le **coût financier** de préparation de l'évaluation environnementale devrait être comparé avec les "coûts d'évitement des dommages à l'environnement" ;
- . La contrainte de **délai** est inévitable ;
- . Le **cahier des charges** doit préciser les limites administratives, géographiques, biogéographiques ou écologiques de l'étude.

La démarche proposée est largement itérative. Les étapes qui sont identifiées correspondent à leur ordre logique plus que chronologique. Certaines peuvent, avec un degré d'approfondissement différent, être reconduites plusieurs fois.

##### 4.1. L'état Initial de l'environnement et du tourisme

La première exigence de cette démarche concerne l'identification, la description et la justification de la proposition à partir d'un diagnostic synthétique de la situation environnementale et touristique de la zone d'étude concernée. Cette phase initiale permet de déterminer l'étendue de la zone d'étude avant d'approfondir l'état de l'environnement et du tourisme dans un périmètre plus restreint. C'est alors seulement qu'il convient de recourir aux inventaires des ressources touristiques, à l'appréciation de leur attractivité (étude de l'offre et de la demande), et à une connaissance plus approfondie du milieu naturel et humain. Ce profil environnemental doit comporter un inventaire de l'état des principales composantes de l'environnement : les différents récepteurs (sol, eau, air, milieu humain) et les ressources biologiques (flore, faune et qualité de la vie), les aspects paysagers et culturels.

## 4.2. L'autoévaluation de la proposition

L'état initial de l'environnement et du tourisme réalisé, il est possible d'entreprendre l'évaluation d'une proposition touristique par la confrontation de quatre groupes de critères dont la mise en oeuvre systématique contribuerait à définir des propositions garantissant un développement touristique équilibré et durable.

**Les critères environnementaux** permettent d'apprécier les conséquences de la mise en oeuvre de la proposition sur les ressources, notamment non renouvelables, et les milieux naturels et humains :

- . la consommation et les atteintes à la qualité de l'eau ;
- . la pollution de l'air principalement due aux transports ;
- . la contamination et l'artificialisation des sols ;
- . l'impact sur les paysages, sites et monuments.

Les **critères économiques** indiquent comment les initiatives touristiques participent au développement de l'économie locale, en terme d'emploi et de revenu. Il faut apprécier les conséquences de l'activité touristique sur d'autres secteurs et vérifier que les propositions n'ont pas des effets négatifs importants sur l'économie locale, par exemple en terme :

- . de compétition pour les ressources ;
- . d'augmentation du coût de la vie ;
- . de déséquilibre entre les secteurs d'activité;
- . de spéculation sur le prix des terres et des logements.

Les **critères d'utilité sociale** permettent de mesurer la qualité des activités, la détente et l'épanouissement apportés. L'indicateur quantitatif le plus pertinent est celui qui mesure la fréquentation. Pour la population d'accueil, le critère à retenir est l'équilibre entre les bénéfices et le stress.

L'utilité sociale se mesure également par la participation des populations locales à la planification touristique et aux échanges avec les touristes. Un bon indicateur peut être trouvé dans le nombre d'incidents entre les touristes et les résidents.

Pour la **faisabilité technique et financière**, les propositions doivent identifier les étapes de l'organisation et de réalisation financière de chacune des options d'aménagement étudiées, en précisant les flux monétaires que pourront générer les activités touristiques. Elle doit également préciser si le programme est viable en lui-même, ou partiellement ou totalement. Les modalités de la gestion des activités, lorsqu'elle peuvent être appréciées à ce niveau, permettent d'approfondir l'analyse.

### 4.3 La validation et le contrôle de la proposition

Cette **auto-évaluation** doit permettre de définir des propositions intégrant les objectifs environnementaux, économiques et sociaux au même rang que les objectifs techniques ou financiers. Selon que l'accent sera mis plus ou moins fortement sur l'un des objectifs, plusieurs options contrastées pourront être décrites. Le travail d'élaboration interne consiste, par ajustements progressifs, à dégager le meilleur compromis. Lorsque une option est retenue, ses conséquences sociales et environnementales doivent être analysées et la proposition doit comporter des mesures d'atténuation et de compensation.

Cette prise en compte interne des contraintes économiques, environnementales et sociales doit être validée dans le cadre d'un **débat social**. Elle doit aussi être **expertisée** avant qu'une décision définitive ne soit prise. La problématique est ici assez proche de celle qui a été instituée en France par la procédure d'étude d'impact : il existe une autorité administrative compétente (souvent l'organisme qui a élaboré la proposition). Il reste à favoriser l'intervention d'une autorité environnementale et des instances garantes du respect des objectifs économiques et sociaux.

**Des mesures de suivi** doivent ensuite être prises, soit par les initiateurs de la proposition eux-mêmes, soit par l'autorité environnementale. La mise en place d'un Observatoire de l'Environnement et du Tourisme chargé du contrôle et du suivi de la proposition, garantirait la qualité de cette étape ultime de la démarche pour laquelle les références sont encore très peu nombreuses. Cet Observatoire consisterait un lieu efficace par la collecte des données et le suivi du développement touristique et des changements environnementaux.

**EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES  
POLITIQUES, PLANS ET PROGRAMMES  
TOURISTIQUES**

*APPROCHE METHODOLOGIQUE*

Pour un grand nombre de pays, le tourisme est, de plus en plus, un secteur clef du développement. Il est une source importante de revenu, une contribution importante au PNB et à l'emploi. Il est aussi une composante majeure de l'aménagement du territoire. Toutefois, son développement n'est pas sans risque important pour l'environnement naturel et humain. Une croissance rapide peut, par exemple, menacer, parfois détruire l'équilibre des écosystèmes ; elle peut dégrader des paysages, et induire une compétition féroce pour les ressources et les services (accès aux terres, à la propriété, à l'eau potable, à l'énergie, etc.). Dans les secteurs très touristiques, le cadre de vie et les traditions des habitants permanents peuvent être menacés et cette monoactivité peut rendre l'économie locale trop dépendante du seul revenu touristique.

Les équipements touristiques sont de plus, souvent en retard par rapport aux normes environnementales. La responsabilité est difficile à établir et le principe pollueur-payeur n'existe pas. Le profit et la satisfaction des clients restent les principaux moteurs du développement touristique et les préoccupations vis-à-vis de l'environnement et du territoire sont souvent oubliées. Ces atteintes du tourisme à son propre capital ne sont pas encore perçues ou, en tout cas, appréciées à leur juste valeur.

Le propos n'est pas ici de préconiser leur rejet, ce qui, en tout état de cause, serait irréaliste. Il ne saurait être question de freiner, voire de juguler un phénomène en plein essor, source de bien-être pour l'homme, de richesse, d'emplois, pour des communes, des régions et l'économie nationale. Les pouvoirs publics et les décideurs sont confrontés à des situations qui semblent, à première analyse, appeler des choix difficiles, voire impossibles si des outils d'aide à la décision ne leur sont pas proposés.

Comment dans ces conditions mieux concilier la croissance de ce secteur avec la préservation de l'environnement ? Telle est la perspective de ce travail qui aborde les instruments, méthodes et législations permettant la prise en compte de l'environnement à un stade décisionnel.

Les premières mesures ont été introduites en France dans les années soixante-dix et généralisées aux pays de l'Union Européenne en 1985. Elles s'attachaient à la phase qui précède immédiatement la réalisation des travaux, sans concerner les étapes les plus stratégiques. Depuis, la nécessité de prendre en compte l'environnement dans certains secteurs économiques clefs, lors de l'élaboration des politiques, plans ou programmes, a été reconnue par les instances européennes et internationales.

Elle est mentionnée dans le *Programme Communautaire de Politique et d'Action pour l'Environnement et le Développement Durable et Respectueux de l'Environnement* de la Commission Européenne. C'est également une des conclusions du rapport de la Commission sur la mise en oeuvre de la directive 85/337/CEE dans les Etats membres, que les études d'impacts de projets interviennent en règle générale, trop tard dans le processus, pour permettre l'examen d'alternatives plus environnementales.

Qu'il s'agisse d'une initiative communautaire ou de décisions nationales, l'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes, souvent désignée "évaluation environnementale stratégique" (SEA Strategic Environmental Assessment), est une démarche nécessaire, permettant la prise en compte de l'environnement tout au long du processus décisionnel, pour surmonter la contradiction entre utilisation et préservation et promouvoir le développement durable des territoires concernés.

# **1ère PARTIE**

## **TOURISME ET ENVIRONNEMENT**

# 1 LA PROBLEMATIQUE DU TOURISME

Seuls les traits les plus marquants du tourisme sont rappelés ici. La tableau joint en rappelle les principales caractéristiques au niveau mondial et les chiffres-clefs du tourisme français.

## 1.1 UN SECTEUR EN PLEINE EXPANSION

Alors que les trois secteurs économiques traditionnellement en tête sur le plan mondial (pétrole, automobile, informatique) sont en perte de vitesse, le tourisme apparaît de plus en plus comme un secteur économique porteur, offrant de nombreux avantages et un espoir pour de nombreux territoires en difficulté.

Depuis les années 1970 le tourisme a connu un formidable essor au niveau mondial, devenant le troisième secteur économique juste après le pétrole et l'automobile. En terme de revenu, il représente 6 % du PNB mondial avec environ 300 milliard de dollars (en 1992) et emploie 212 millions de personnes (WTO, 1991). En Europe, en particulier, il est devenu une des activités économiques et sociales les plus importantes, représentant actuellement environ 5,5% du PIB avec plus de 9 millions d'emplois directs générés, soit 6% de l'emploi communautaire, sans compter les emplois indirects. Il est également une source très importante de devises pour chacun des pays.

L'ampleur des flux touristiques peut être illustrée par quelques chiffres : le tourisme, mesuré par les arrivées aux frontières, a triplé de 1970 à 1992, avec une croissance de plus de 5% par an. En 1990, 425 millions de touristes ont voyagé hors de leur pays, soit plus de 8% de la population mondiale. 60% de tous les déplacements internationaux sont attribuables au tourisme. En 1990, environ 180 millions d'européens partaient chaque année en vacances en dehors des pays de la Communauté, en plus des 800 millions de déplacements domestiques par an, tandis que les arrivées internationales au sein de l'Europe s'élevaient à 271 millions (pour 184 en 1978) ce qui représentait environ 64% de toutes les arrivées mondiales et une augmentation de 3,5% par an.

Cette forte croissance est liée à :

. des facteurs économiques (augmentation des revenus, facilités de paiement, ouverture des frontières) et démographiques ;

- . des facteurs socioculturels (augmentation du temps libre avec la semaine écourtée et flexibilité des horaires de travail, augmentation des revenus disponibles pour les loisirs, réduction du prix des voyages) ;
- . des facteurs technologiques (performance accrue des moyens de transport et donc plus grande accessibilité des espaces) ;
- . mais aussi des facteurs politiques, avec notamment un programme de développement des infrastructures de transport qui aura pour conséquence le doublement du réseau autoroutier à l'horizon 2000 et l'extension des autres moyens de transport.

# LE TOURISME MONDIAL 1

## TOURISME MONDIAL : QUELQUES REPERES (en progression régulière)

\* 475 millions d'ARRIVEES  
\* 279 milliards de \$ de RECETTES  
(données 1992)

} Tourisme  
} International

\* LES 3/4 DU TOURISME INTERNATIONAL SONT  
INTRAREGIONAUX

\* TOURISME MONDIAL : (données 1988)

.10 FOIS LES ARRIVEES DU TOURISME  
INTERNATIONAL

.6 FOIS LES DEPENSES DU TOURISME  
INTERNATIONAL

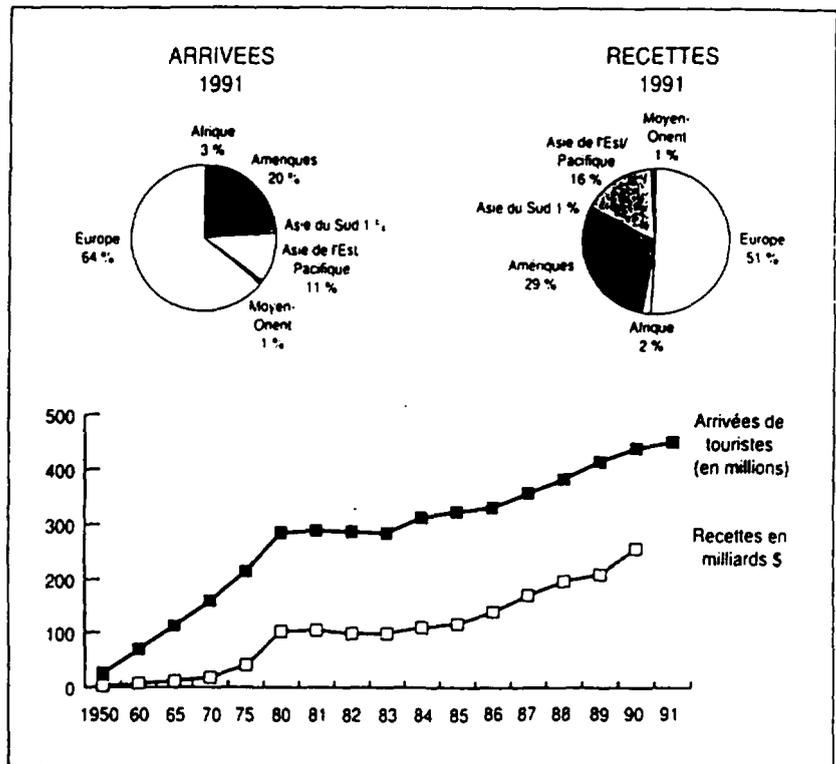
\* RECETTES DU TOURISME INTERNATIONAL :  
6,8 % ECHANGES INTERNATIONAUX DE BIENS  
ET SERVICES EN 1990 (5 % seulement en 1980)

\* 101 millions de TRAVAILLEURS : 1 sur 16 DANS LE  
MONDE

\* PART DES VOYAGES ET DU TOURISME (INTERIEUR  
ET INTERNATIONAL) : 12 % PNB MONDIAL

# LE TOURISME MONDIAL 2

## L'essor du tourisme mondial



Source : OMT.

## L'emploi dans le secteur du tourisme et des voyages

	Emploi (milliers de personnes)	% par rapport à la main- d'oeuvre totale de l'industrie
CE 10	14 000	10,2
Belgique	504	13,4
Danemark	219	8,4
Allemagne	1 833	6,6
Espagne	766	6,1
France	1 700	7,7
Irlande	109	10,2
Italie	2 765	13,2
Luxembourg	23	0,6
Pays-Bas	533	8,7
Royaume-Uni	2 747	10,2

Source : Rapport du WTTC 1992

# LE TOURISME FRANCAIS

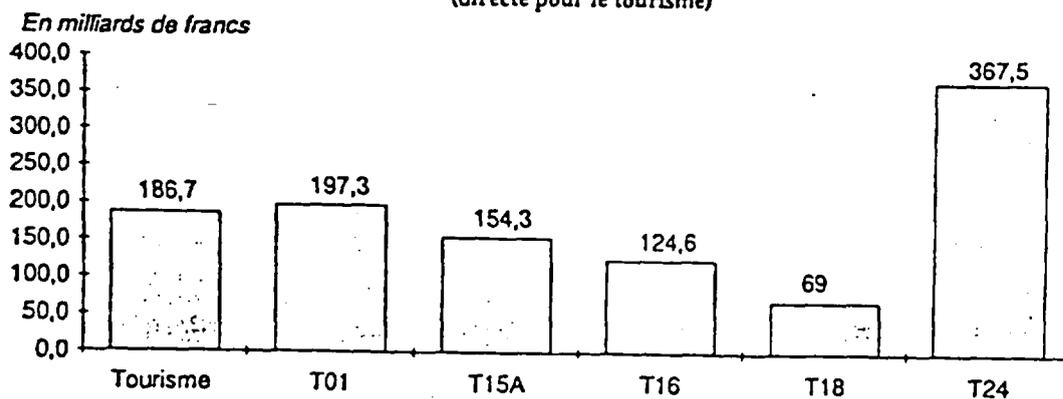
## CHIFFRES-CLEFS DU TOURISME FRANCAIS EN 1992

(en progression régulière)

- \* VOLUME D'ACTIVITES TOURISTIQUES :  
673,1 milliards de francs
- \* CONSOMMATION TOURISTIQUE INTERIEURE :  
516,4 milliards de francs, soit 7,5 % du PIB
- \* VALEUR AJOUTEE (1990) DIRECTE : 164 milliards de francs - (2,76 % PIB)  
INDIRECTE : 119 milliards de francs  
TOTALE : 283 milliards de francs
- \* INVESTISSEMENTS (1990) : 60 milliards de francs
- \* EMPLOIS (1990) : 900 000 dans le secteur (25 à 30 000 nouveaux emplois/an)
- \* DEUXIEME PAYS RECEPTEUR (132,6 milliards de francs de recettes)
- \* SIXIEME PAYS EMETTEUR (73,6 milliards de francs de dépenses)
- \* SOLDE POSITIF DE 59 milliards de francs  
=== Ière ACTIVITE EXPORTATRICE NETTE

### POIDS DU TOURISME COMPARE A D'AUTRES BRANCHES DE L'ECONOMIE FRANCAISE

appréciation à partir de la valeur ajoutée brute  
(directe pour le tourisme)



T01 : Agriculture, sylviculture, pêche

T15A : Matériel électrique et électronique  
professionnel

T16 : Matériel de transport terrestre

T18 : Textile et habillement

T24 : Bâtiment, génie civil et agricole

## 1.2 UN SECTEUR OFFRANT DE MULTIPLES AVANTAGES

Le tourisme représente un formidable potentiel économique de développement ou de reconversion en prenant le relais des secteurs économiques non viables ou marginalisés. Il permet la reconversion de zones sinistrées ou en perte de vitesse offrant un complément d'activités dans ces territoires. "C'est donc un secteur complémentaire, puisque le tourisme est également au service de ces autres secteurs dont il complète les objectifs, pour des raisons multiples et convergentes, telles que l'emploi et la compétitivité de l'économie, l'aménagement équilibré du territoire, la mutation du monde agricole, le renforcement de la cohésion sociale au niveau national et européen, l'extension de la demande de loisirs" (Commission Régionale du Tourisme Alsacien, 1994).

Mais ces avantages ne sont pas à rechercher uniquement au niveau économique. Le tourisme permet aussi la sauvegarde, la conservation et la valorisation de milieux menacés, soit par la simple prise en compte de la nécessité de préserver certains territoires, soit parce qu'il en donne les moyens par le financement qu'il induit. Il permet également la sauvegarde du patrimoine culturel (architectural, monumental) et paysager. Dans le milieu urbain, le tourisme peut être à la base d'un environnement de qualité pour une ville plus accueillante aux touristes et à ses habitants.

L'activité touristique est aussi intéressante sur le plan socioculturel. Elle favorise le rapprochement culturel, la compréhension entre les touristes et les populations hôtes, et participe au bien-être et à l'équilibre de l'homme dans les milieux ruraux et urbains. "L'examen des conditions de développement touristique dans de nombreuses agglomérations urbaines montre la très étroite corrélation entre la qualité des monuments et des paysages urbains et celle des relations humaines et de l'animation qui permet une véritable rencontre avec les habitants, avec la culture urbaine et l'importance de la fréquentation touristique des villes. A cet égard, le tourisme urbain bien compris peut être un modèle pour la définition d'un tourisme bien intégré aux milieux qui lui servent de support et ne provoque pas leur banalisation ni, a fortiori, leur dégradation." (Document de travail, du ministère de l'Environnement).

### **1.3 DES PRESSIONS CROISSANTES SUR L'ENVIRONNEMENT**

Ces attraits d'un secteur aussi prometteur et plein de potentialités ne doivent pas occulter ses nombreux inconvénients pour l'environnement. Si l'on doit nuancer, l'expression de Paul De Backer pour qui le tourisme est "l'industrie de masse qui est aujourd'hui la plus dangereuse pour l'équilibre de l'écosystème", il n'en est pas moins vrai que le tourisme représente un secteur qui fait peser de graves menaces sur de nombreux écosystèmes (De Backer, 1992).

Cette croissance du tourisme se traduit par une demande de plus en plus importante d'espaces à potentialité touristique. La multiplication des équipements de loisirs et des activités exercent sur les milieux naturels des pressions de plus en plus fortes et une diffusion des touristes dans les lieux les plus reculés. Lorsque ce ne sont pas les activités elles-mêmes qui sont consommatrices d'espaces et la source d'impacts sur l'environnement, ce sont les infrastructures touristiques, à leur tour, peuvent induire la construction de routes, puis l'urbanisation et l'artificialisation du milieu naturel, voire sa destruction.

Ce n'est pas tant la croissance du nombre de touristes qui menace l'environnement, que sa synergie avec des moyens technologiques de plus en plus performants qui facilitent la diffusion des touristes dans les milieux les plus reculés souvent fragiles. L'emploi d'engins mécanisés augmente la capacité de pénétrer toujours plus loin et plus rapidement les territoires.

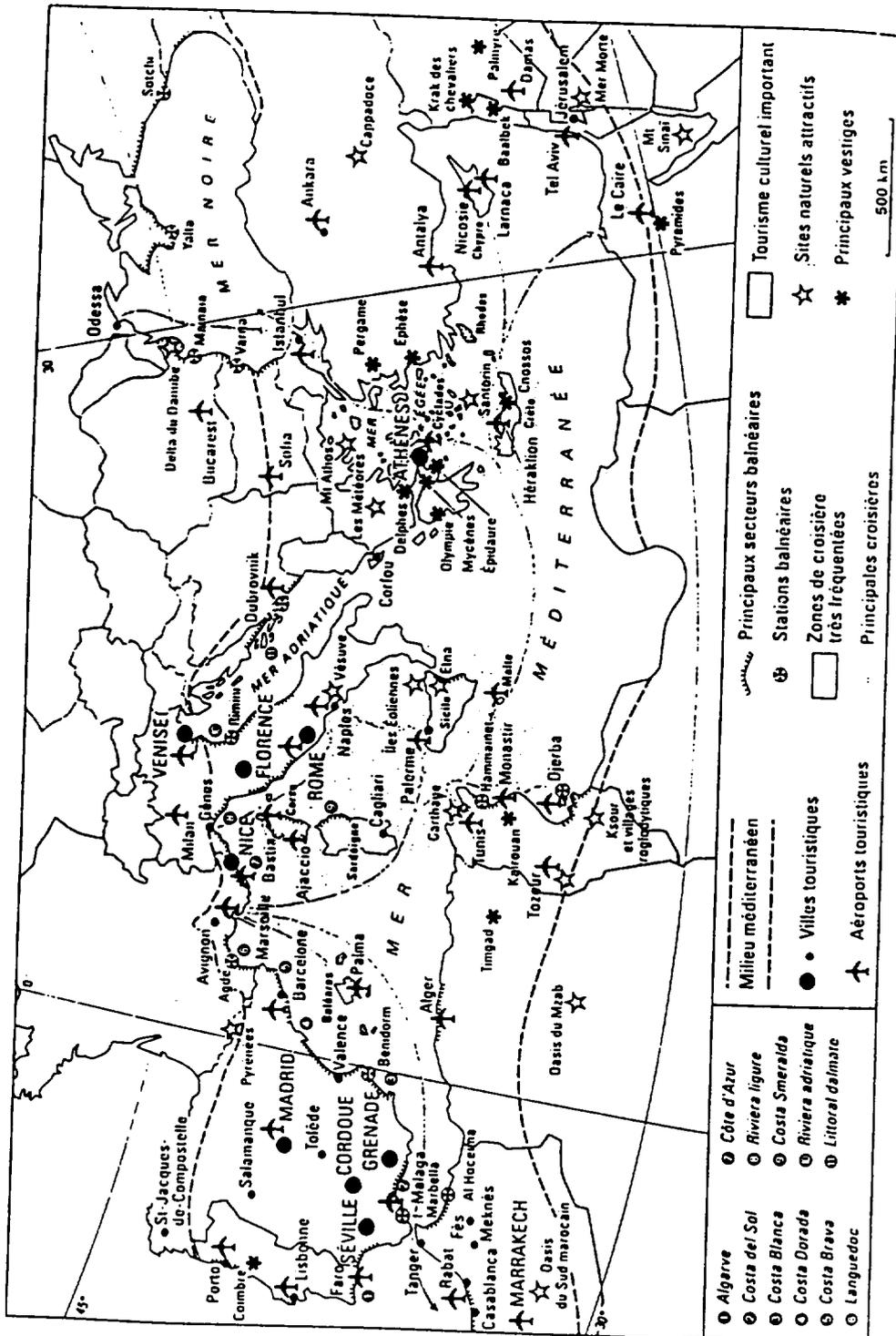
Le tourisme est une activité saisonnière avec des fréquentations de pointe qui peuvent soumettre l'environnement à de très rudes épreuves. Elle est intense à certains moments de l'année, selon les activités, les espaces considérés et, en règle générale, interfère avec les périodes de grandes vulnérabilité de l'écosystème. La fréquentation touristique se concentre sur un petit nombre de zones très convoitées : sur le littoral pendant les périodes estivales, à la haute montagne en hiver et sur les grands sites naturels et culturels.

Le succès des vacances en bord de mer ne s'estompe guère malgré la saturation de certains sites. La Méditerranée (comme l'illustre la carte jointe) continue d'être la destination la plus importante dans le monde avec 35% du total des flux touristiques qui, par ailleurs, ont doublé de 58 à 117 millions de 1970 à 1990. 100 millions de touristes visitent annuellement les Alpes pendant la courte période d'hiver.

Enfin 25 villes les plus visitées en Europe attirent plus de 750 000 visiteurs chaque année, menaçant le patrimoine culturel (historique et architectural) ainsi que les équilibres sociaux fragiles des milieux urbains (augmentation des loyers qui vide les logements des couches sociales défavorisées, et modifie les paysages urbains). Ces impacts s'exercent aussi sur l'environnement humain, sous la forme de perturbations de l'équilibre social, des traditions, des identités et du cadre de vie, mais aussi par des conflits pour les ressources (eau, énergie, sol).

Ainsi, l'interdépendance entre le tourisme et l'environnement est étroite et délicate, puisque le tourisme se fonde, en très grande partie, sur des ressources naturelles (montagnes, forêts, plages, etc.) ou humaines (villes, monuments historiques), souvent non renouvelables. L'activité touristique dépend étroitement de la pérennité de son capital. En fin de compte et peut-être paradoxalement, il constitue une menace pour l'environnement, pour ses propres ressources et son propre développement. S'il ne veut pas hypothéquer son avenir, le tourisme ne doit exploiter que les produits de son patrimoine et non le patrimoine lui-même. "Si les impacts économiques ont été abondamment étudiés, l'effet structurant ou déstructurant sur le milieu d'accueil représente un sujet d'étude d'impact de plus en plus fréquent. Or la dégradation de l'environnement et les interactions entre les cultures peuvent compromettre la spécificité du milieu, sa reproduction et la reproduction de la fonction touristique". (F. Tremblay, M. Gariépy, 1994.)

# LA CONCENTRATION TOURISTIQUE DANS LE BASSIN MEDITERRANEEN.



## **1.4 LE TOURISME EN CONCURRENCE AVEC LES AUTRES SECTEURS ECONOMIQUES : LES CONFLITS D'USAGES**

Le tourisme a aussi des incidences sur le fonctionnement des autres secteurs économiques. Les espaces attractifs sont souvent des sites utilisés par d'autres secteurs d'activités comme ressource ou capital. Il en résulte des conflits d'usages et d'intérêts, chacun cherchant à maximiser son profit.

L'utilisation des ressources par le secteur du tourisme se fait souvent sans rémunération. Le tourisme n'a en quelque sorte pas besoin d'acquérir la matière première puisque le territoire lui est fourni gratuitement, alors que les autres secteurs doivent payer leur capital. Ces conflits prennent souvent la forme de compétitions pour les ressources telles que l'eau, l'énergie et sol. Le fait que le tourisme partage le même capital peut induire une moins value pour un autre secteur qui se traduit par une perte d'argent ou des dommages, ce que les économistes appellent une externalité. Il en résulte des conflits d'usages aggravés par des mouvements de spéculation dans une logique de maximisation des profits et des externalités. On a, en plus de ce phénomène de concurrence, une accumulation d'intérêts particuliers. Le secteur public est souvent obligé d'assumer les conséquences de leur coexistence délicate.

Le plus souvent, l'entretien du capital surexploité est assumé par l'agriculteur, le forestier ou la collectivité. Dans le milieu urbain cette concurrence s'exprime par une augmentation des loyers et une désertification de l'hypercentre, conséquence plus ou moins directe des politiques de développement touristique non réfléchies.

Mais le secteur touristique peut aussi induire des externalités pour lui-même : les conflits entre différentes activités sont fréquents à l'image de ceux dont le milieu hydrique est le théâtre entre pêcheurs, plaisanciers, et usagers plus sportifs. Ces externalités doivent être prises en compte dans l'évaluation environnementale.

## 1.5 LA PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE DE SES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

La prise en compte de l'environnement par les autorités touristiques date de la dernière décennie. En 1980, l'OMT participe au Programme des Nations Unies pour l'Environnement, avant de créer son propre comité pour l'environnement en 1981. En décembre 1993, le Conseil de l'Europe a rassemblé à Strasbourg les principaux partenaires européens sur les problèmes de tourisme et d'environnement. Des pays ont diffusé des recommandations vis-à-vis de l'environnement, mais le relais par les professionnels du tourisme au niveau national reste très timide. Les initiatives les plus intéressantes sont dispersées : certaines associations de professionnels préparent des codes de bonne conduite ou des chartes vertes, des tours opérateurs ou chaînes d'hôtels lancent des plans environnement au niveau de leur entreprise et l'éco-tourisme commence à être perçu comme un nouveau produit porteur.

Le développement touristique reste essentiellement basé sur deux objectifs : la rentabilité économique (maximisation des profits, génération d'emplois et contribution au PIB) et la satisfaction de l'attente des touristes, sans vraiment se préoccuper des aspects environnementaux qui sont souvent perçus comme des freins au développement touristique.

L'industrie du tourisme reste peu consciente que ses effets sur l'environnement peuvent devenir un facteur limitant dans un futur proche. Le principe du pollueur-payeur n'existe pas et il n'y a pas de prise en compte des externalités, ni internalisation de ces externalités. C'est aussi un secteur épargné par la politique de l'environnement plus sollicitée par d'autres secteurs réputés beaucoup plus dangereux comme l'industrie chimique. Son classement dans le tertiaire, celui des services, semble suffire à le rendre "inoffensif", d'autant plus que si l'on parle paradoxalement "d'industrie" du tourisme, celle-ci ne souffre pas encore d'une image dévalorisante pour l'environnement.

Paul de Backer, pose dans son ouvrage, le problème sans détour (De Backer, 1992) : "Quelle est la responsabilité morale, juridique, pénale... d'un entrepreneur public ou privé, qui fait exploser, le temps de deux mois d'été, une bourgade de 2000 personnes du Languedoc-Roussillon, avec les équipements évidemment adaptés à cette population, en un campement de 200 000 touristes ?"

A qui imputer vraiment cette responsabilité ? Au promoteur qui en toute légalité (sauf quelques flagrantes exceptions) a réalisé un projet pour lequel il avait reçu une autorisation après toutes les formalités administratives et techniques préliminaires (études d'impact, permis de construire etc.) ? Ou est-ce la responsabilité de ceux qui ont délivré ces autorisations et qui, faute de moyens ou peut-être faute d'une possibilité réglementaire n'ont pas évalué les conséquences de leurs décisions et de leurs actes sur l'environnement naturel et humain ?

La problématique de ce mémoire repose sur l'examen de la nature et la responsabilité des décideurs dans le secteur du tourisme. Il propose une démarche et un examen des principaux outils pour que, à tous les niveaux, les décisions soient soigneusement évaluées avant toute action.

En conclusion :

- . Le tourisme est en passe de devenir le secteur économique le plus important en Europe et dans le monde, relayant des secteurs plus traditionnels en régression. Son développement répond à des nécessités économiques et sociales.
- . C'est un secteur complémentaire mais aussi concurrent pour les autres secteurs économiques.
- . Il est caractérisé par ces multiples facettes et acteurs impliqués, il est difficilement contrôlable.
- . Il est dominé par le secteur privé, les priorités de cette industrie sont la rentabilité et la maximisation des profits.
- . Le tourisme répond aux aspirations de la société de loisirs, et les consommateurs de produits touristiques souhaitent maximiser leur plaisir à moindre coût.
- . Les relations entre le tourisme et l'environnement sont conflictuelles. Il consomme des ressources, génère des déchets et des impacts.
- . Il ne doit pas devenir une menace pour l'environnement, en sous-estimant ses effets ou en les subordonnant à des intérêts économiques et sociaux.
- . Il faut, par conséquent, prendre en compte ces impacts afin de développer un tourisme "intelligent", c'est-à-dire respectueux de l'environnement dans le cadre du développement soutenable. Le tourisme doit assurer la reproduction de la fonction touristique.
- . Il existe déjà des outils juridiques à un niveau communautaire et national qu'il faut développer ou élaborer. Le moyen le plus approprié qui puisse répondre aux principes de développement soutenable semble être l'évaluation environnementale.

## **2 LA PRISE EN COMPTE DES EFFETS DU TOURISME SUR L'ENVIRONNEMENT**

Trop souvent les effets négatifs du tourisme sur l'environnement sont pris en compte après coup ,par des mesures curatives hâtives et incomplètes. Le moyen le plus efficace d'éviter des impacts environnementaux trop importants et souvent irréversibles est de dépasser ces politiques (réhabilitation de sites, politique de sauvegarde, etc.) pour une démarche préventive, en amont des réalisations touristiques, lors de leur conception, de leur élaboration ou, en tout cas, avant la prise de décision. Des principes juridiques existent déjà à un niveau international, communautaire et des états membres qu'il faudrait améliorer et appliquer, par exemple avant leur autorisation, certains projets publics ou privés sont soumis à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement (études d'impact en France).

### **2.1 LES ETUDES D'IMPACT ENVIRONNEMENTALES ET LEURS LIMITES**

Plus en amont, l'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes permet de prendre en compte les effets sur l'environnement au niveau des grandes orientations et des programmes. Cette démarche n'a été mise en oeuvre, pour les activités touristiques, que très exceptionnellement.

#### **2.1.1. Les principes**

Les études d'impact ont pour objectif de mesurer les conséquences prévisibles de certains projets touristiques privés ou publics sur les milieux et de les supprimer, les atténuer ou, sinon, les compenser. Elles constituent donc une première étape de cette prise en compte de l'environnement dans les activités touristiques. Elles sont encadrées par la directive européenne (85/337/CEE) de 1985 qui désigne parmi les projets dont l'assujettissement est laissé au libre arbitre des Etats, les projets touristiques suivants : les villages de vacances, les complexes hôteliers, les remontées mécaniques et téléphériques, la construction de routes, les aérodrômes, les marinas et ports de plaisance, les centres d'attractions et parcs de loisirs.

La proposition de modification de cette directive présentée en 1993, mentionne un plus grand nombre de projets :

- . l'installation de pistes de ski, de bobsleighs, de remontées mécaniques et installations de neige artificielle ;
- . les terrains de golf et aménagements associés ;
- . les terrains de camping et caravaning ;
- . les projets d'aménagement du territoire tels que le changement d'affectation de terres non cultivées, d'espaces ou de forêts naturels et semi-naturels, et la récupération de territoires sur la mer pouvant aussi servir de base aux projets touristiques.

Les discussions se poursuivent entre les Etats membres après l'adoption d'un avant projet fin 1996. Quel qu'en soit le résultat, il y a une indication claire de la volonté de mieux prendre en compte l'environnement des projets touristiques.

### **2.1.2. Les limites de l'étude d'impact sur l'environnement des projets**

Une des conclusions du rapport de la Commission sur la mise en oeuvre de la directive 85/337 dans les Etats membres, note que les études d'impact interviennent trop tardivement dans le processus, pour permettre une prise en compte d'alternatives plus environnementales. De plus, la transposition de la directive de 1985 dans les états membres est très différente d'un pays à l'autre, l'annexe II qui évoque les projets touristiques est facultative.

Plus que ces aspects purement juridiques, c'est la démarche elle-même qui doit être critiquée car elle ne permet pas d'évaluer l'ensemble des impacts d'une activité sur l'environnement et elle ne prévoit pas de dispositif qui impose aux promoteurs les mesures dont l'analyse environnementale a démontré l'intérêt. Il propose une évaluation a priori sans prévoir des mesures de suivi, ni de bilan après la réalisation des travaux, ce qui en limite la portée.

La démarche mise en oeuvre comprend une description du milieu d'accueil physique (eau, air, sol) de la flore, de la faune, et du milieu humain (données économiques, sociales, culturelles et touristiques), une description du projet, la mise en évidence des impacts du projet sur le milieu et les mesures pour les minimiser. Il est souhaitable d'utiliser des données quantitatives chaque fois qu'il est possible de le faire.

Si l'évaluation permet d'améliorer les choix géographiques et techniques elle reste cependant circonscrite à une zone d'étude limitée aux abords des chantiers. L'analyse ne tient pas compte des impacts cumulatifs des projets entrepris sous une maîtrise d'ouvrage différente ou de projets complexes échelonnés dans le temps et l'espace qui sont soumis à des procédures d'études d'impact environnementales équivalentes. Généralement, seuls les impacts très localisés, ayant des effets directs et ponctuels sont considérés. Les effets indirects, diffus dans le temps et l'espace et les synergies d'impacts échappent ainsi aux évaluations.

Il est important de rappeler que les tendances au fractionnement de l'activité touristique entre un grand nombre d'intervenants sont grandes. Il est à cet égard significatif que la jurisprudence du Conseil d'Etat français ait rappelé qu'il n'était pas acceptable de traiter indépendamment un espace ouvert au ski nordique en Haute-Loire, sans apprécier en même temps, les conséquences sur l'environnement de la route d'accès que le département se proposait de réaliser. Qu'ils soient ou non gérés par les mêmes maîtres d'ouvrages et qu'ils soient ou non situés sur le territoire des mêmes collectivités, les deux types d'infrastructures doivent être étudiés en même temps.

Autre difficulté, certains projets échappent aux études d'impact parce qu'ils sont individuellement sans incidences notables sur l'environnement. Or c'est souvent la multiplication de ces activités qui aura des impacts durables et profonds sur l'environnement.

De plus les analyses environnementales ne permettent pas d'évaluer la faisabilité économique et surtout financière des projets touristiques qui engagent souvent "des montages financiers complexes, et les régions où ils s'implantent, en attendent d'importantes retombées économiques." (Zysberg C, Guignabel G, 1992). En effet si la réalisation a été prise en compte, les frais de fonctionnement n'ont pas toujours été appréciés, avec pour conséquence un manque de viabilité, des pertes financières et des conséquences sur l'environnement importantes, peut être des fiches touristiques. De plus il n'y a guère de véritable prise en compte des incidences sur l'économie, la société et la culture.

## **2.2 L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES POLITIQUES, PLANS ET PROGRAMMES**

Face à la multiplication de projets touristiques, les études d'impact restent des outils insuffisants pour prendre en compte l'environnement et développer de façon cohérente le tourisme. Même si elles sont réalisées dans des conditions optimales, elles n'existent pas pour l'ensemble de projets touristiques qui se multiplient sur un territoire. Un instrument mis en oeuvre plus en amont de la prise de décision reste à inventer.

### **2.2.1. Les principes de l'évaluation.**

L'introduction du principe de précaution environnementale dans certains secteurs économiques clefs en amont des décisions, lors de l'élaboration de politiques, plans ou programmes a souvent été rappelée au niveau des instances européennes et internationales. Il est nécessaire de mettre en cause une approche plus globale, appréciant la complexité des interventions sur un territoire et, en quelque sorte, généralisant, la démarche instituée par l'étude d'impact des projets.

L'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes est un outil de gestion de l'environnement approprié au développement touristique. Dans ce domaine, "c'est la somme des actions d'aménagement qui, de petite dégradation en petite dégradation, finit par coûter cher à l'environnement. Il est essentiel d'évaluer les effets sur l'environnement au stade de la définition des programmes, ou des politiques d'ensemble, car "une fois ces programmes adoptés, il est bien difficile de les remettre en question pour des motifs d'environnement. " (Zysberg C, Guignabel G. 1992). L'extension du processus de l'évaluation vers l'amont permet une approche plus globale et une décision mieux éclairée.

En intégrant plus tôt ces données dans la réflexion, à un moment où les projets ne sont pas localisés avec précision et donc moins l'objet de protestation ou d'opposition systématique, il est plus facile de répondre ensuite aux critiques qui risquent d'apparaître, et qui sont souvent la traduction d'intérêts particuliers. C'est donc le meilleur niveau pour traiter de ce qui définit au mieux l'intérêt général.

## 2.2.2. Les objectifs des évaluations environnementales des politiques, plans et programmes

L'évaluation des politiques, plans et programmes aura pour objectifs principaux de :

- **permettre aux décideurs et aux planificateurs** de proposer une politique plus cohérente de développement touristique à long terme respectueuse de l'environnement.
- **obliger les pouvoirs publics** à prendre en compte, au début du processus de planification, les conséquences de toute une série d'actions, de choisir la solution la mieux adaptée en fonction des considérations environnementales, économiques et sociales. L'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes est un processus global qui vise à fournir aux décideurs l'information relative aux conséquences des activités envisagées et à garantir que les préoccupations environnementales seront incorporées dans le processus de décision. "L'évaluation doit être étroitement associée au processus de planification du début à la fin. Il ne s'agit pas d'un obstacle à franchir à un point bien précis du parcours mais bien plutôt d'un processus continu qui permet aux décideurs de mesurer les problèmes environnementaux à la même aune que les préoccupations économiques et sociales aujourd'hui prises en compte d'une façon naturelle" (W.R. Sheate et R. J. Cerny, juin 1993, in Falque, 1993)
- **éclairer le décideur** sur le contenu de la décision à prendre. Parfois les choix des acteurs sont basés sur leur intérêt à court terme. L'évaluation des politiques, plans et programmes donnera aux ministères et au public l'assurance que les options ont été pensées, évaluées dans leur totalité et permettra de tenir compte, pour les décisions ultérieures de toutes les motivations de ces politiques.
- **favoriser le maître d'ouvrage**, en évitant des discussions inutiles et faciliter les décisions en aval sans remettre en cause les orientations générales pour lesquelles il y a eu un accord politique et administratif et ainsi permettre l'allégement des procédures en aval et des décisions plus rapides.
- **informer les élus**, mais aussi le grand public pour donner à la population les moyens de jouer son rôle de citoyen averti et vigilant. L'évaluation permet d'afficher des préférences et des choix. Le caractère démocratique du processus sera d'autant plus évident et la transparence assurée.

- . **faire accepter ces décisions par la population concernée**, en toute connaissance de cause, en donnant à la négociation toute son importance et en évitant ainsi des situations conflictuelles et des blocages ultimes.
- . **satisfaire les touristes** en leur assurant des espaces de détente préservés et donc des produits répondant mieux à leur attente.

### 2.2.3. Les difficultés pour mettre en oeuvre l'évaluation environnementale

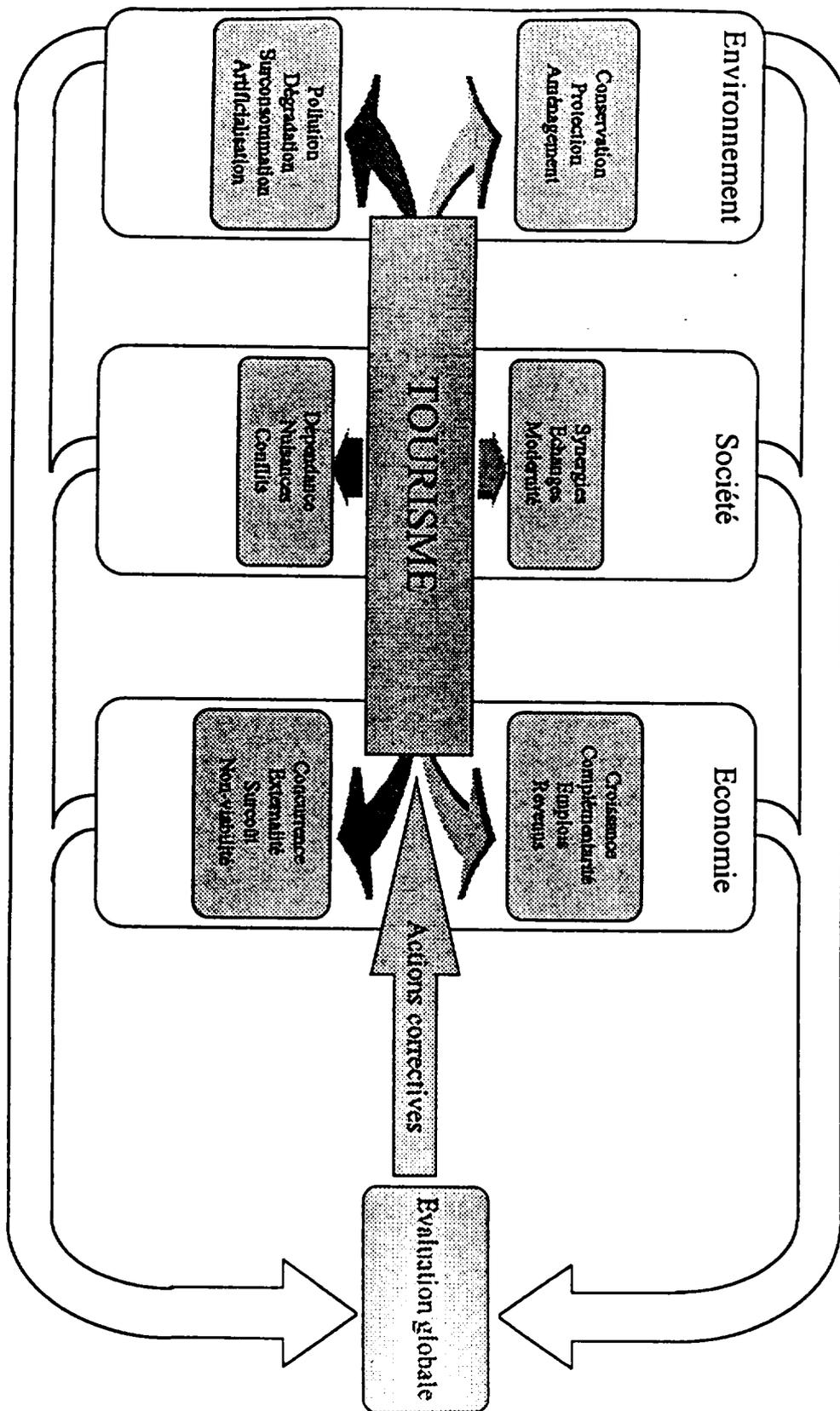
L'évaluation, par la synthèse et la sélection des informations, permet de définir un modèle établissant les liens entre des activités touristiques et l'environnement. Il repose sur une généralisation des observations empiriques disponibles pour progresser vers une "macro-évaluation" plus synthétique.

La méthodologie pour cette évaluation stratégique ne peut être la même que pour les études d'impact des projets. L'échelle n'est pas la même, il faut analyser les mécanismes généraux qui, souvent, ne sont pas localisables géographiquement de façon précise, puisque l'échelle est locale, régionale, ou nationale.

Il est difficile d'évaluer, avec les méthodes et les outils mis au point pour des projets individuels et bien localisés, les incidences d'une série d'actions dont on ne connaît au départ ni la localisation exacte, ni les caractéristiques précises. Cette difficulté méthodologique peut être surmontée par un raisonnement étape par étape, en fonction de la connaissance de plus en plus précise que l'on peut avoir des dimensions pertinentes de l'analyse. Tout ne sera pas traité de la même manière. La stratégie implique, au contraire, d'identifier les enjeux les plus importants sans se perdre dans une infinité d'effets envisageables. La modélisation ou des démarches proches de celles qui sont mises au point pour approfondir les impacts potentiels de produits (écobilans) sont souvent des techniques intéressantes.

D'autres difficultés surgissent lorsqu'on passe de la réflexion à la pratique pour des raisons qui tiennent à la nature, aux caractéristiques et au rôle du tourisme dans la société, et à la difficulté de cerner les politiques, plans et programmes. Le plus difficile n'est peut être pas de réaliser l'évaluation d'une politique ou d'un programme mais, souvent, d'obtenir la formulation explicite de ces étapes de la programmation et de la planification.

# SYSTEME TOURISME ENVIRONNEMENT



## **2ème PARTIE**

# **L'ANALYSE ENVIRONNEMENTALE DES POLITIQUES, PLANS ET PROGRAMMES TOURISTIQUES**

# 1 LE CHAMP D'APPLICATION

L'évaluation environnementale est la démarche la plus appropriée pour concilier la croissance du tourisme et la préservation de l'environnement. Il s'agit maintenant de définir son champ d'application. Le point de départ sera l'énoncé de la proposition de directive européenne de 1990 relative à "l'Évaluation des Incidences sur l'Environnement des Politiques, Plans et Programmes" dont la mise en oeuvre est susceptible d'avoir des effets notables sur l'environnement.

## 1.1 LE TOURISME

La définition utilisée par le WTO inclut tous déplacements effectués par des personnes en dehors des lieux où elles habitent, pour des raisons professionnelles, de loisir, éducatives, de santé ou autres. Elle exclue les excursionnistes, c'est-à-dire les déplacements de moins de 24 heures.

Cette définition nous semble incomplète dans la perspective de ce travail, c'est pourquoi nous élargissons son champ à **l'ensemble des activités liées directement ou indirectement aux seuls déplacements à des fins récréatives :**

- . l'ensemble des activités d'agrément, selon différentes formes et différents modes de réalisation, qui s'expriment qualitativement et quantitativement par un déplacement ayant un caractère non professionnel dominant ;
- . la totalité du champ économique et social des activités qui y contribuent et comprennent l'ensemble des secteurs de transport, d'hébergement, de restauration, d'accueil et de loisir ainsi que les services financiers et de communication.

Cette définition montre combien ce secteur d'activité est difficile à analyser élément par élément. L'essentiel est dans les relations entre équipements et opérateurs, entre territoires et équipements, comme entre les différents intervenants.

Le tourisme est un système dont on retiendra qu'il est :

- . **composite**, ce qui s'exprime d'abord dans la nature du tourisme qui est une activité économique dite de "service" mais entraînant une mécanique aux rouages nombreux et complexes. Il englobe en effet tout un ensemble d'activités et d'acteurs du secteur privé ou public, allant de l'hôtellerie aux tours opérateurs, en passant par la restauration, l'hygiène publique, les bâtiments et travaux publics, les services d'équipement, la distribution, l'administration, etc. ;
- . **transversal, fortement dépendant des autres activités économiques** : des secteurs des transports, de l'industrie, du commerce, des services. L'activité nécessite forcément le recours à l'outil de transport, au secteur primaire pour l'alimentation, au secteur secondaire pour les infrastructures, les équipements, le bâtiment, au secteur tertiaire pour les finances et les autres services ;
- . **source d'impacts importants pour l'environnement**, même s'ils ne sont pas forcément localisables. C'est plutôt l'accumulation et la synergie des impacts issus des différentes composantes du tourisme, des transports, des équipements d'accès, d'accueil, et des activités qui doivent être prises en compte.

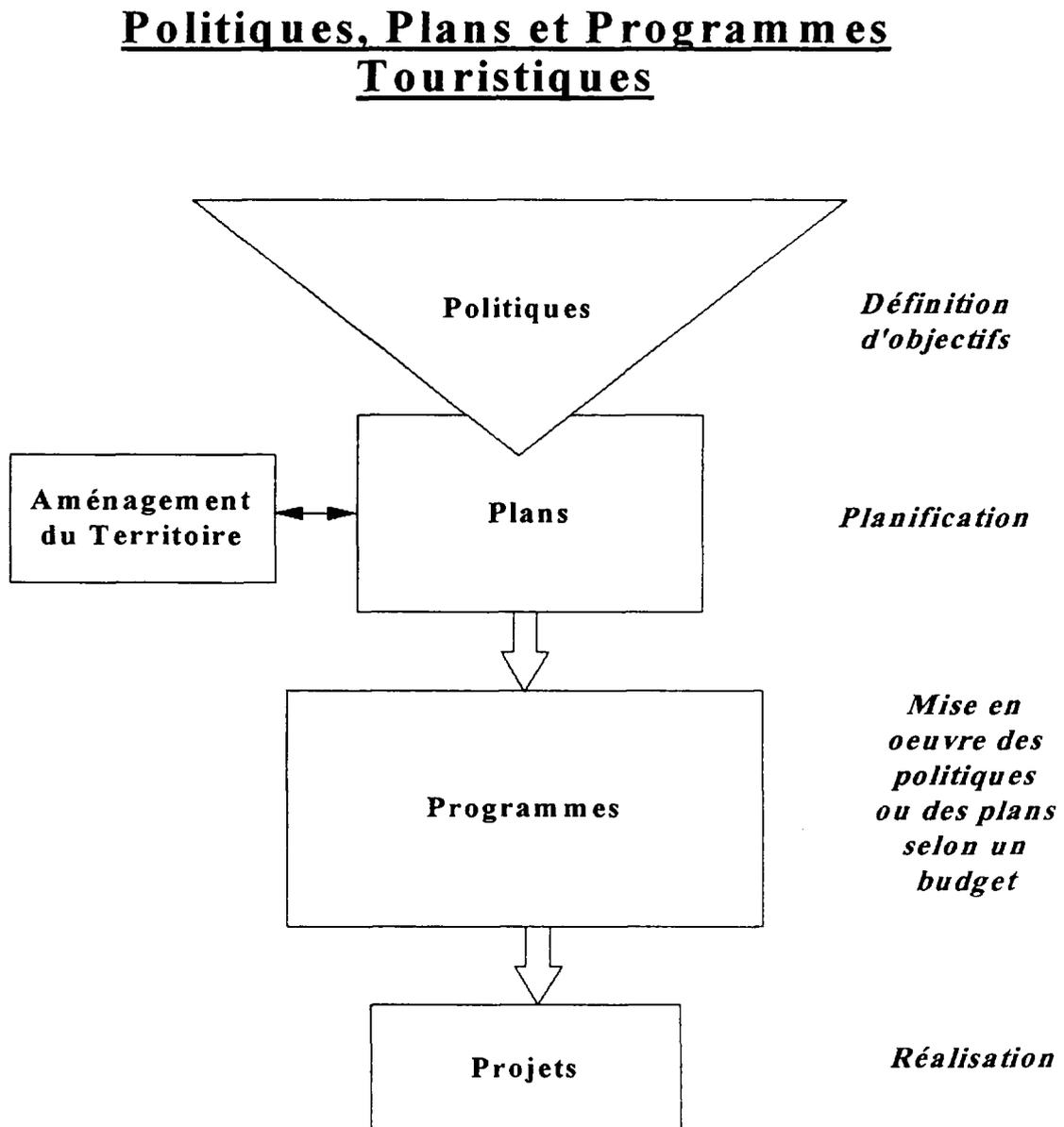
Ainsi, le tourisme est un ensemble extrêmement vaste, difficile à évaluer. Pour son analyse, les infrastructures d'accueil et d'accès qui permettent la valorisation du patrimoine naturel et humain et les activités qui sont proposées, doivent être prises en compte. Le mémoire privilégie un objet plus rural qu'urbain et porte un regard plus sur le patrimoine naturel que le patrimoine culturel. Toutefois, la même démarche pourrait être proposée pour le reste du champ touristique. Les éléments de cet ensemble sont présentés dans le tableau ci-dessous.

## LES COMPOSANTES TOURISTIQUES PRISES EN COMPTE

<p><b>Les infrastructures d'accès et les modes de transport</b></p>	<p>Routes, couloirs aériens, rails, parkings, aéroports, ports de plaisance, automobile, avion, chemin de fer, bateau.</p>
<p><b>Les infrastructures d'accueil</b></p>	<p><b>* Les équipements d'hébergement :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- hôtels et établissements assimilés collectifs ou privatifs, villages de vacances, gîtes ruraux, campings ;</li> <li>- résidences secondaires ;</li> <li>- camping-caravaning ;</li> <li>- locations meublées.</li> </ul> <p><b>* Les équipements attractifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- attractions diverses incluant infrastructures sportives, culturelles, récréatives, et gastronomiques ;</li> <li>- attractions : salles de cinéma, spectacles, bibliothèques ;</li> <li>- agences de voyages ;</li> <li>- accueil et promotion ;</li> <li>- restaurants.</li> </ul>
<p><b>Les activités</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- actives</li> <li>- passives</li> </ul>

## 1.2 LES POLITIQUES, PLANS ET PROGRAMMES

La proposition de directive présentée en 1990 distingue trois étapes de la planification qui précèdent les projets. Sans être explicite, l'ordre dans lequel ils sont énoncés suggère une succession logique des politiques aux plans puis aux programmes.



(Fig. 1.1)

### **1.2.1. Les politiques**

Les politiques touristiques définissent de grandes orientations, des grands principes et objectifs de développement du tourisme. Elles peuvent être une simple énonciation d'objectifs marketing, comme la mise sur le marché de nouveaux produits touristiques, le développement d'un nouveau segment d'activité (comme les villages de vacances) ou d'un type de tourisme (le tourisme thermal). Elles concernent la promotion d'une certaine activité ou d'une destination (domestique ou étrangère). Elles peuvent être réduites à la simple énonciation d'objectifs chiffrés.

Plus élaborées, elles peuvent proposer des principes d'aménagement et de promotion par lesquels l'Etat et les collectivités territoriales accompagnent l'offre des professionnels. Le développement du potentiel touristique dans ces documents répond souvent à une volonté sur le plan économique, d'emploi et de rééquilibrage de la vie sociale qui sera seule mise en avant. Souvent, l'accent est mis sur les aspects marketing, la création de nouveaux produits, la diversification des activités économiques, la communication, la formation et les emplois sans réflexion sur la cohérence de ces mesures.

Les décisions concernant ces orientations touristiques sont généralement prises au niveau national. Elles sont formulées par le ministère du Tourisme comme au Portugal, en Espagne, en Allemagne, en Italie et au Danemark. Elles peuvent relever d'une autorité touristique financée par le gouvernement, comme au Royaume Uni. En Belgique et en Espagne, les compétences en matière de tourisme sont déléguées aux autorités régionales. En France, le ministère du Tourisme a surtout un rôle de coordination et d'élaboration de stratégie sur la base de plans triennaux ou quinquennaux, sans que son rôle pour définir ces mesures soit toujours facile à dissocier de celui des autres ministères (Transport, Economie et Finances, etc.).

### **1.2.2. Les plans**

La planification des interventions touristiques est étroitement liée à l'aménagement du territoire, puisque les plans touristiques sont un des éléments importants pour organiser la régulation de la distribution spatiale des activités dans une aire géographique. Elle peut se traduire dans différents schémas d'aménagement, plus ou moins imbriqués selon les pays du niveau national au niveau local. La planification spatiale est une démarche prévisionnelle d'organisation des activités dans l'espace. C'est dans le cadre de la planification territoriale que sont définies les zones de loisirs les plus importantes ou les plus spécialisées.

Il faut distinguer la planification spatiale, qui est une projection dans l'espace d'actions sectorielles, de la programmation qui est une projection dans le temps d'actions plus ou moins liées entre elles, selon une hiérarchie plus ou moins voulue et calculée. Cette dernière se présente souvent comme un ensemble d'instructions selon un échancier qui permet d'atteindre à terme les objectifs fixés.

Le niveau de décision est très différent d'un pays à l'autre et ses variations dans le temps ne sont pas moins grandes. Il est toutefois possible de repérer schématiquement deux types de configurations. Dans les pays de l'Europe du nord, la planification spatiale et la hiérarchie entre les différents niveaux d'aménagement de l'espace prend le pas sur la programmation sectorielle. Les orientations territoriales définissent plus ou moins précisément la place du développement touristique ; c'est un peu le modèle scandinave.

Dans les pays de l'Europe du sud, la volonté planificatrice est beaucoup moins nette. La programmation sectorielle est plus forte que la planification spatiale. Lorsque des initiatives importantes sont prises pour favoriser le développement touristique, elles prennent généralement la forme de schémas d'aménagement touristique (pour certaines parties du littoral, pour les parties de la montagne qui peuvent être aménagées pour les sports d'hiver, etc.). Les exemples français et espagnols sur leurs façades littorales en particulier, sont caractéristiques. Les niveaux géographiques de l'intervention sont étroitement liés à la structure politique de l'Etat, à l'équilibre entre le gouvernement central et les pouvoirs locaux. Mais dans tous les cas, cette planification reste une compétence du secteur public.

### **1.2.3. Les programmes**

Un programme touristique peut être défini comme un ensemble d'activités ou de travaux permettant de satisfaire des objectifs touristiques donnés : l'aménagement touristique d'une zone côtière, par exemple. Ils sont généralement l'outil de mise en oeuvre des politiques ou des plans. Une de leurs particularités est ce caractère de réalisation souvent annuelle, d'un ensemble d'équipements qui ont entre eux des liens fonctionnels. Les programmes englobent une large gamme d'actions, allant de l'aménagement d'une zone de loisirs au développement d'activités sur des territoires beaucoup plus étendus.

Les programmes sont à l'initiative de la puissance publique, les auteurs seront soit le ministère du Tourisme, un organisme délégué et financé par le ministère, une autorité déconcentrée ou décentralisée à un niveau régional ou local, ou encore une autorité communale.

Dans beaucoup de pays le rôle des subventions est déterminant pour définir la consistance d'un programme. C'est souvent cette intervention qui oriente les initiatives d'un grand nombre d'opérateurs indépendants. Il existe aussi des programmes d'initiative privée liés à l'émergence de groupes d'investisseurs puissants, mais il est souvent difficile de les apprécier autrement qu'a posteriori.

#### **1.2.4. Les difficultés des définitions**

Il existe très peu de véritables politiques touristiques publiques. L'Etat se borne souvent à définir de grandes orientations ou cherche, par des politiques monétaires, à infléchir les orientations des opérateurs privés, l'intervention restant "très souvent économique, thématique ou sectorielle. Il s'agit surtout d'attirer les clients, d'enregistrer des devises, ce qui explique la part importante revenant aux budgets publicitaires, charge particulièrement lourde lorsqu'il s'agit de lancer une destination" (Dewailly, J.M, Flament, E, 1993). La forte autonomie des collectivités de base et la décentralisation de ces compétences dans de nombreux pays ont pour conséquence une fragmentation et une multiplication des initiatives et des décisions, un saupoudrage d'actions ponctuelles avec pour corollaire un manque de concertation et de cohérence.

Le degré d'implication régionale ou locale est très inégal. En règle générale, c'est l'injection de fonds publics qui amorce le processus de développement. L'efficacité et la rentabilité des actions touristiques étant un élément clef, les mesures publiques favorisent souvent les opérateurs individuels. C'est au niveau local que se trame l'essentiel des choix touristiques via une planification spatiale qui décide de l'affectation des sols. Les communes propriétaires de terrains propices au développement d'un capital touristique, les cèdent à des promoteurs qui conçoivent souvent des infrastructures touristiques répondant au seul critère de rentabilité économique à court terme. Ces tendances ne favorisent pas la formulation d'objectifs stratégiques clairs, coordonnés et hiérarchisés.

Il y a des divergences de vocabulaire selon les pays, et souvent les limites entre les différents niveaux sont difficiles à déterminer (sauf pour la planification spatiale). Le terme de politique touristique recouvre quelquefois une simple esquisse d'orientations, ailleurs il énonce déjà des moyens pour les mettre en oeuvre. La distinction avec les programmes est parfois difficile à établir.

De plus la valorisation touristique n'est souvent qu'une dimension de politiques plus larges. Elle peut être l'élément d'une politique d'aménagement du territoire, un argument important pour diversifier les activités dans la reconversion d'une région en perte de vitesse ou en proie à des difficultés économiques et sociales. Elle peut constituer une dimension d'une politique sociale pour l'accès de tous, aux activités de loisirs, récréatives, culturelles ou sportives dans la lutte contre l'exclusion.

### **1.2.5. Le champ de l'évaluation**

Il est difficile d'identifier des politiques cohérentes, de définir des niveaux d'action précis et d'en suivre la mise en oeuvre. De plus, il n'y a pas d'autorité de contrôle capable de prendre en compte le développement souvent anarchique des infrastructures touristiques.

Le niveau auquel l'évaluation environnementale doit être entreprise est donc difficile à déterminer d'une manière absolue. Aussi est-ce, cas par cas, qu'il conviendra de définir le champ d'évaluation selon le principe américain du "tiering" qui consiste à décider, au point de départ, du ou des niveaux d'analyse les plus favorables pour l'évaluation environnementale. Il est alors possible de retenir la définition assez large proposée par la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies : **"une action ou un ensemble d'actions qui comporte une série d'objectifs et de mesures concernant l'affectation de ressources ou d'instruments financiers ou autres, et qui est susceptible d'influer sur l'utilisation future des ressources naturelles ainsi que sur la forme ou le lieu des activités de développement et autres, dans un ou plusieurs secteurs économiques ou sociaux ou dans une ou plusieurs zones géographiques"**.

Partant de cette définition ce travail aura trois objectifs :

- . être un **guide pour prendre en compte l'environnement** lors de l'élaboration d'une action ;
- . **préparer une décision** ;
- . proposer une **grille d'évaluation des actions et des décisions** déjà prises.

## **2 LES METHODES D'EVALUATION**

Il convient de présenter une démarche, de définir une méthode et, prioritairement, d'identifier des critères d'évaluation permettant d'élaborer la grille d'évaluation d'un tourisme respectueux de l'environnement. Il restera, ensuite, dans la dernière partie de ce mémoire à préciser les principales étapes pour sa mise en oeuvre.

### **2.1 LES DOMAINES DE L'EVALUATION GLOBALE**

L'évaluation environnementale ne doit pas être abordée indépendamment de la prise en compte des autres critères de l'évaluation d'une proposition. Si le document présenté pour la demande d'une autorisation peut légitimement constituer une pièce autonome bien identifiée, la prise en compte de l'environnement tout au long du processus de planification implique que les critères environnementaux soient définis selon les mêmes règles que les autres critères d'appréciation. Le plus important est ici de permettre au promoteur d'une stratégie d'intégrer ces contraintes et ces ressources tout au long de sa réflexion.

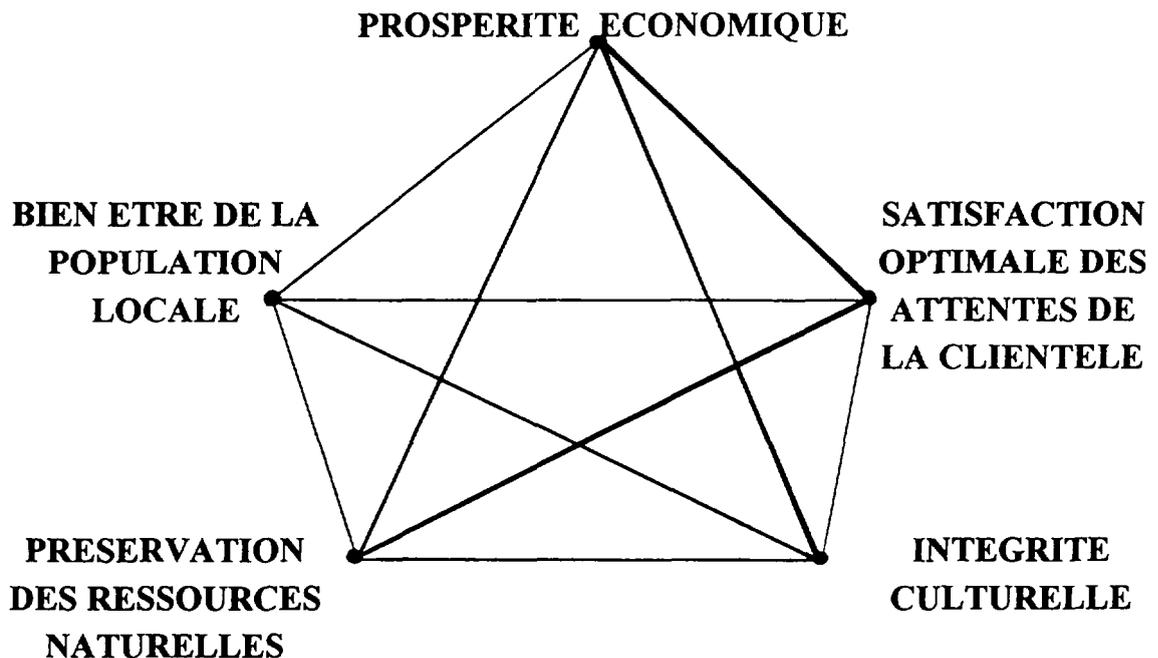
Hansruedi Müller (1993) a suggéré que le tourisme soutenable consistait en un "pentagone magique" dont les cinq côtés devaient être égaux (bases environnementales, culturelles, sociales, économiques et la satisfaction des touristes). Si on ajoute à ce modèle le caractère interactif du tourisme dont les moteurs sont paradoxalement la concurrence et la complémentarité, il peut fournir un excellent point de départ.

Les critères dépendent aussi de la définition de l'environnement et de la perception que l'individu ou la société des impacts du tourisme sur l'environnement. Ainsi les aspects culturels et la satisfaction des touristes doivent faire partie des critères sociaux.

Ainsi, il est possible de retenir quatre critères domaines d'évaluation au niveau stratégique :

- . les objectifs environnementaux ;
- . l'utilité sociale et culturelle (pour les touristes et les populations concernées) ;
- . l'intérêt économique ;
- . la faisabilité technique et financière.

# LE PENTAGONE MAGIQUE DU TOURISME SOUTENABLE



D'après H. Muller

Dans ces quatre domaines des critères devront être définis pour préciser les contraintes environnementales, sociales, économiques, techniques ou financières à prendre en compte. Ils serviront donc de base à toute évaluation d'actions, des projets aux politiques les plus globales.

## 2.2 LES ACTEURS DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TOURISME

Le caractère généralement public des politiques, plans et programmes et l'absence, le plus souvent, de procédure formelle d'autorisation, conduisent à définir trois groupes d'intervenants : le maître d'ouvrage, l'autorité de contrôle et les organismes associés. Ces trois catégories, les deux premières surtout, sont difficiles à définir puisque les initiateurs des actions sont, le plus souvent à ce niveau stratégique, aussi ceux qui décident. Ce trait est fondamental : il n'y a pas, comme pour les projets une distinction facile entre celui qui propose et celui qui décide.

Il existe des cas où l'initiateur d'une proposition est différent de l'autorité qui décide. C'est par exemple, pour la France le cas d'un programme ministériel ou d'un projet de loi pour lesquels le Gouvernement ou l'Assemblée Nationale prendront la décision sur proposition du ministère du Tourisme. Mais, souvent les deux rôles sont confondus.

**Le maître d'ouvrage** chargé de l'auto-évaluation de la proposition qu'il prépare. Il est au niveau local, un maire de commune en France, un échevin en Belgique ; à un niveau supérieur, le responsable des services techniques d'un département ou d'une région.

**L'autorité de contrôle** a la charge d'expertiser le travail réalisé et de proposer les alternatives et la grille d'évaluation. Elle détermine si les informations qui lui sont transmises sont complètes, incomplètes ou inadéquates. Cette autorité peut être le ministère de l'Environnement ou le ministère du Tourisme pour sa connaissance du domaine du tourisme, mais présente en contrepartie le risque de manquer d'objectivité pour apprécier l'approche des problèmes environnementaux.

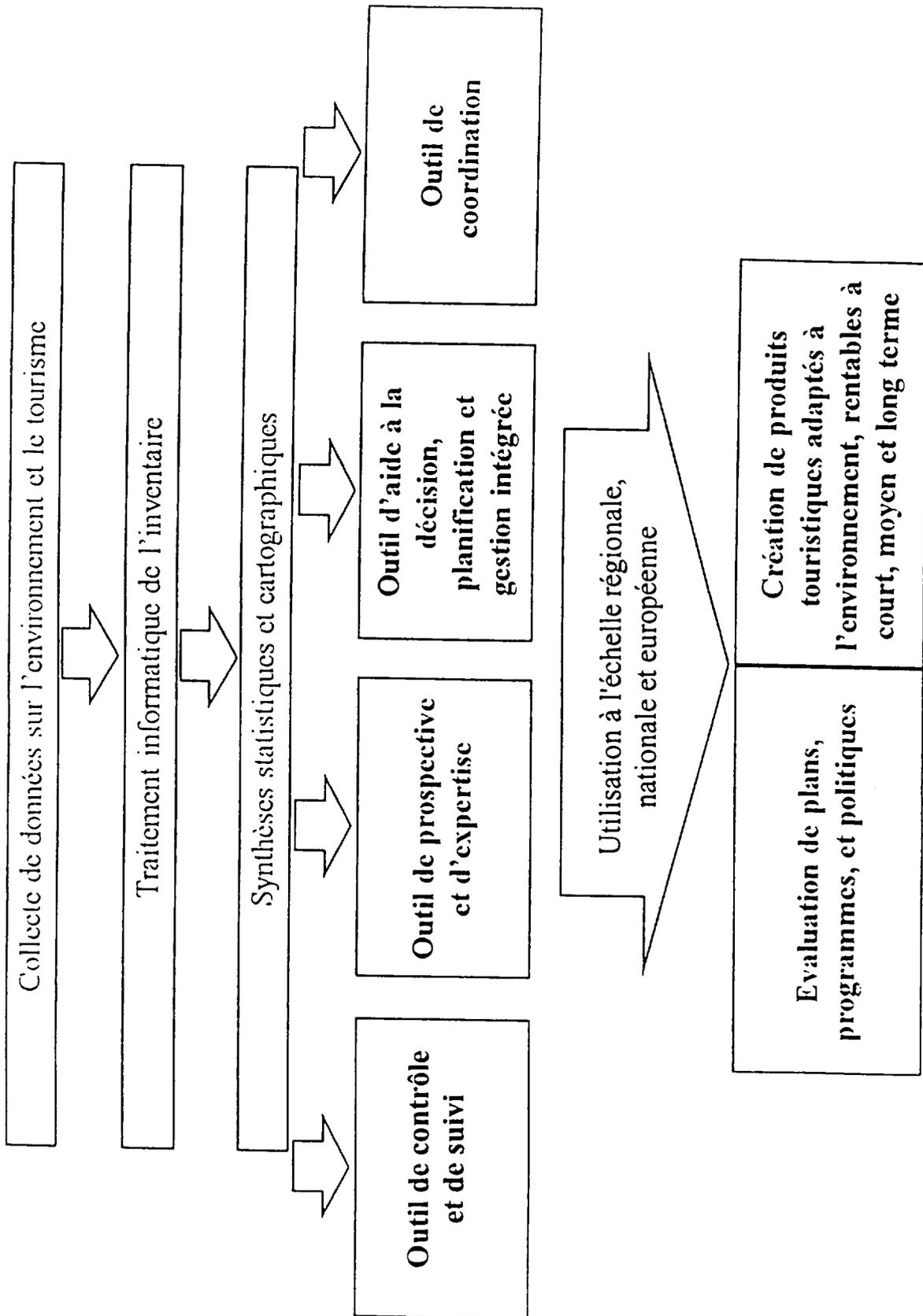
La solution idéale serait la définition d'une entité mixte et pluridisciplinaire. **Les observatoires du tourisme** qui existent déjà dans certains pays pourraient être chargés de ce contrôle. Il suffirait de modifier leur composition, en constituant une équipe issue des ministères de l'Environnement et du Tourisme, des représentants d'autres ministères concernés et des experts indépendants et pluridisciplinaires (chercheurs en environnement, tourisme, économie, sociologie, histoire, etc.). Cette entité aurait aussi l'avantage de pouvoir effectuer le suivi de la mise en oeuvre des politiques, plans et programmes.

Un grand nombre **d'organismes doit être associé** à ce processus d'évaluation au niveau approprié : les membres des ministères concernés (Tourisme, Environnement, Equipement), les professionnels du tourisme, les associations de défense de l'environnement, les élus, les experts environnementalistes, les spécialistes du tourisme ou de l'économie, ainsi que tous les organismes publics concernés, organisations touristiques, ONG, etc.

Pour permettre leur intervention, la publication du résultat ou d'un résumé de l'évaluation devrait être la règle générale en amont, une première fois lors de l'élaboration de la proposition, et lors de son adoption.

# L'OBSERVATOIRE DU TOURISME ET DE L'ENVIRONNEMENT

## OBJECTIFS DE L'OBSERVATOIRE DU TOURISME ET DE L'ENVIRONNEMENT



## 2.3 LE CHOIX DES CRITERES

Les problèmes prioritaires doivent être identifiés et hiérarchisés. Il est pour cela nécessaire de **définir des critères** qui décriront les liens entre le tourisme et l'environnement, la société, l'économie, la faisabilité. Le plus souvent, compte tenu de l'échelle, il sera nécessaire de leur associer des **indicateurs sur l'état de l'environnement et du tourisme** pour traduire toute modification de l'état initial. Pour cela, il faudra sélectionner des indicateurs simples, représentatifs des problèmes posés et en rapport avec les objectifs et les contraintes de l'action envisagée. Ils devront ainsi permettre l'identification des enjeux stratégiques.

**L'exigence centrale consiste à apprécier la capacité de charge** d'un milieu. C'est à dire la capacité d'un milieu à supporter une pression sans se modifier de manière durable. En d'autres termes, la capacité de charge est la capacité de l'environnement à supporter une activité humaine, par exemple le tourisme. Cette corrélation entre une charge touristique et la dégradation du milieu naturel et humain qu'elle entraîne, doit être fondée sur une connaissance précise des dimensions de l'environnement les plus vulnérables à l'activité touristique.

La capacité de charge ne s'applique pas seulement au milieu naturel : il existe **une capacité de charge touristique** qui est la "fréquentation touristique que peut admettre durablement un système économique et social sans en être durablement modifié. Elle s'analyse par rapport :

- . aux structures économiques ;
- . aux structures sociales, sans modifier radicalement les équilibres sociaux antérieurs ;
- . au culturel, sans modifier profondément les systèmes de valeur qui prévalent." (J.M. Thurot, 1970 in G. Cazes, 1992).

**Le seuil de tolérance** est la capacité de charge optimum, au delà de laquelle l'écosystème ne pourra maintenir sa stabilité ou compenser le déséquilibre. Il dépend du milieu, de ses "performances écologiques". Seules des mesures ponctuelles peuvent permettre de le définir.

Tout le problème est de pouvoir apprécier et fixer cette capacité de charge et ce seuil de tolérance, en fonction du milieu considéré, de l'origine des impacts, du moment dans l'année, du critère et du postulat de départ. Faut-il maintenir l'intégrité de l'écosystème ou accepter une modification irréversible ? Quel est le seuil avant la dégradation ultime de cet écosystème ?

Le concept est donc d'un maniement particulièrement délicat à l'échelle d'un vaste programme. Il est repris ici pour rappeler l'exigence et la difficulté de l'évaluation. Le plus souvent son usage ne sera possible que pour fixer des règles destinées à encadrer l'étude d'impact de chacun des projets. Les limites du changement acceptable pourraient être précisées dans la définition de la valeur économique, patrimoniale, socioculturelle du tourisme : un consensus social en la matière est fondamental, ainsi qu'une hiérarchisation des valeurs selon l'objectif d'aménagement ou du tourisme. En tout état de cause, le recours aux méthodes d'analyse coût-bénéfice est très intéressant dès qu'un certain consensus s'établit sur la valeur des milieux.

## **2.4 LES INSTRUMENTS DE MESURE ET LES OUTILS**

Pour définir les paramètres de la capacité de charge et entreprendre l'évaluation, chaque décideur devra choisir une méthode adaptée à l'action qu'il étudie et déterminer les indicateurs les plus pertinents. Plusieurs orientations communes peuvent cependant être fixées. Généralement, il sera nécessaire de recourir successivement à plusieurs d'entre elles aux différentes étapes de la préparation d'une politique, d'un plan ou d'un programme. Tout dépend de la nature des problèmes posés, de l'ampleur des propositions étudiées et des compétences dont dispose l'organisme ou les consultants auxquels il s'est adressé.

### **2.4.1.L'élaboration des options**

L'élaboration d'options implique généralement la modélisation simplifiée qui permet de déterminer les liens de cause à effets entre les actions touristiques projetées, leur synergie, les différents types d'impacts (directs, indirects, cumulatifs, etc.) sur l'environnement naturel et humain.

Pour évaluer les impacts du tourisme dans un futur plus ou moins lointain, il est possible d'utiliser les méthodes prospectives, en établissant des scénarios d'évolution.

Cet exercice permet de déterminer les évolutions possibles et probables du système tourisme-environnement en prenant en compte les grands facteurs de mutation économiques et sociaux (économie, démographie, budget-temps).

A ce niveau de la réflexion, il faut encourager les maîtres d'ouvrage à définir des options les plus contrastées possibles pour examiner un vaste champ de possibilités, en déterminant des scénarios, à partir d'hypothèses préalablement définies. La présentation sous une forme contrastée de plusieurs scénarios conditionne largement la qualité de l'évaluation. Peuvent être proposés :

- . des scénarios concernant l'augmentation de **l'offre** ;
- . des scénarios concernant **la demande** ;
- . des scénarios concernant **la modification de l'état de l'environnement** : changer la qualité, augmenter le degré d'artificialisation du milieu.

#### **2.4.2. Les normes sociales**

Une démarche complémentaire doit conduire le maître d'ouvrage à examiner l'ensemble des exigences fixées par la politique de l'environnement dans ce secteur. Il fera référence par exemple aux normes réglementaires, comme les normes sectorielles pour les eaux potables et de baignades, les eaux usées, les rejets atmosphériques la réglementation sur les déchets, le bruit, les études sectorielles existantes, les données provenant d'organismes touristiques ou environnementaux, etc.

La volonté de valoriser certaines des composantes de l'environnement devra aussi être prise en compte, même si les politiques locales de l'environnement et l'attachement du public à certains sites ne doivent pas être sous estimés.

## TABLE D'EVALUATION DES EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT

activités touristiques	Infrastructures et Equipements touristiques			Activités touristiques	
	Accès	Accueil	Attractions	Actives	Passives
Milieux récepteurs					
milieux aquatiques				●	
soils		●		●	
air		●		●	
Biocénose			●		
faune				●	
flore				●	
Milieu Humain					
paysage					
population					
monument					
Autres					
utilisation des sols					
énergie		●		●	

Effets très importants



Effets importants



Effets modérés



Effets

faibles/négligeables



Fig. 2 1.

### 2.4.3. Les outils d'analyse

Les outils d'analyse permettent l'identification des impacts qui constitue la phase initiale de l'évaluation environnementale. Ces outils sont très nombreux et les problèmes posés sont surtout d'ordre pratique.

Les "**listes de contrôle**" ("check-list") sont des instruments d'identification simples des composantes de l'environnement qui pourraient être affectées. Elles se présentent sous la forme de listes ou de tableaux qui permettent de rapporter des indicateurs d'impact à des effets sur l'environnement.

Les **matrices** mettent en relation une liste d'activités et une liste des impacts potentiels sur les éléments de l'environnement susceptibles d'être affectés par la proposition. Ces matrices identifient donc des relations de causes à effets entre des impacts et des activités spécifiques. Si ces méthodes ne prennent pas en compte les effets synergiques, elles peuvent être enrichies par l'attribution d'une échelle de pondération et de table visuelle (cf. fig.2.1). La liste de l'Union européenne sur les impacts potentiels du tourisme et des loisirs peut servir de base à l'élaboration de matrices.

Les **méthodes d'enquêtes** : elles sont basées sur la collecte de données statistiques, sur la recherche bibliographique et documentaire. La collecte de données statistiques est une des tâches les plus importantes. Les données proviennent de différentes banques de données : EUROSTAT, DGXI, WTO, WTERC pour les données européennes et internationales et, à un niveau national, des Observatoires du Tourisme (en France), de l'Office de Promotion du Tourisme (en Belgique), etc.

Les **méthodes cartographiques** reposent sur la superposition de cartes ("overlay"), sur les différents paramètres de l'environnement et permettent d'aboutir à un document de synthèse qui met en évidence les potentialités comme la vulnérabilité du milieu sur lequel des actions sont projetées. Elles mettent au premier plan la notion de facteur limitant : les caractéristiques du milieu qui peuvent perturber l'activité prévue ou perdre leur qualité avec cette intervention. Cette approche ne sera performante que dans la mesure où il existe une information géographique de qualité couvrant l'ensemble des composantes de l'environnement. Les cartes de synthèse permettent d'identifier les zones sensibles et parfois leur niveau de sensibilité.

**Les Systèmes d'Information Géographique** sont, lorsqu'ils existent, des outils privilégiés de l'évaluation environnementale à un niveau stratégique. Ils remplacent là où c'est possible la méthode traditionnelle de superposition de cartes pour gérer des informations dont la nature et la précision géographique sont hétérogènes. Par sa capacité à gérer les paramètres de localisation, cet outil facilite la définition d'entités biogéographiques homogènes, gage d'une information synthétique au niveau régional. Le SIG permet de mettre rapidement en évidence les conséquences prévisibles des scénarios retenus et constitue un outil d'aide à la décision et d'investigation très souple.

D'autres méthodes basées sur la **comparaison de cas ou l'analyse de contenu** peuvent être utilisées. Les enquêtes et interviews auprès des différents acteurs et du public, les **méthodes dites de "Delphi"** qui sont des méthodes d'enquêtes particulières faites auprès d'experts pluridisciplinaires sur base de questionnaires. Des sondages d'opinion ou même des ateliers et des jeux de rôle sont souvent précieux pour évaluer les propositions les plus stratégiques.

#### **2.4.4. Les outils d'évaluation**

Les outils évoqués fournissent une bonne connaissance analytique des impacts. Il convient alors d'aller plus loin pour porter un jugement global et synthétique sur les incidences sur l'environnement de l'action étudiée. Pour cela, il est nécessaire de recourir à des méthodes permettant l'agrégation des impacts. Leur finalité consiste à permettre une prise de décision et d'y intégrer des contraintes environnementales. Un grand nombre a été mis au point, aux Etats-Unis au début des années soixante-dix, mais deux grandes familles se sont progressivement imposées : les méthodes coûts-bénéfices et les méthodes multicritères.

#### **Les méthodes coûts-bénéfices (ou évaluation des avantages)**

Pour des raisons principalement théoriques, la France a toujours manifesté beaucoup de réticences à utiliser les méthodes d'évaluation monétaires dans le domaine de l'environnement. Cette prévention freine certainement l'évaluation des activités stratégiques. La méthode coûts-avantages permet d'établir le partage entre les critères sociaux, économiques, culturels, techniques, financiers et environnementaux.

Pour l'évaluation environnementale, le recours à l'évaluation des avantages (EAD) est pertinent pour plusieurs raisons :

- . les services offerts par l'environnement prennent souvent l'apparence de "biens gratuits", dont l'EAD permet de déterminer une valeur d'usage et d'existence ;
- . dans les politiques, plans ou programmes touristiques, l'incertitude complique encore la situation. Il y a une incertitude sur la durabilité du patrimoine concerné, puisqu'il existe un seuil de tolérance au delà duquel le capital touristique peut être endommagé de façon plus ou moins irréversible. L'EAD permet d'estimer un coût pour la remise en état, et le montant que les individus (touristes, exploitants d'entreprise touristique, autochtones) seront prêts à payer pour l'environnement ;
- . l'EAD place l'environnement sur le même plan que le développement économique et encourage la cohérence entre les différents types de critères ;
- . Elle est un instrument qui permet de mesurer des préférences et qui a donc un caractère démocratique évident.

L'évaluation des avantages permet d'attribuer une valeur d'usage, une valeur d'existence, une valeur d'option et un coût de dommage par la pollution aux options considérées. L'ensemble de ces coûts doivent être comparés avec l'ensemble des avantages qu'ils offrent.

Cette méthode a déjà été utilisée pour des programmes touristiques: aux Etats-Unis, pour le Grand Canyon, pour des programmes de développement des loisirs en forêt, des réserves naturelles. En Norvège pour les politiques de développement de la pêche à la ligne. Elle est devenue la règle recommandée en Grande-Bretagne qui souhaite la mettre en oeuvre de manière systématique pour toutes les propositions ministérielles. Elle a en particulier permis de mettre en évidence pour l'aménagement de la National Forest, les bénéfices pour le paysage et surtout pour les activités récréatives de la politique conduite. (Department of the Environment, 1994).

En France, le chemin à parcourir pour utiliser ces méthodes sera long. La plus grande difficulté vient à l'absence de référence pour fixer le "prix" de l'environnement.

### **L'analyse multicritères**

Les techniques d'analyses décisionnelles multicritères visent à fournir une méthode permettant l'évaluation systématique d'options dans une situation où des critères multiples se combinent à des objectifs ou des priorités contradictoires.

C'est le cas lorsqu'il est nécessaire d'évaluer un ensemble de projets, de plans, etc. par rapport à un ensemble de critères qui affectent la collectivité ou les individus de différentes manières (OCDE, 1992). Il s'agit d'un outil adéquat pour l'évaluation des politiques, plans et programmes. Il est d'autant plus intéressant qu'il permet de mesurer les effets sur l'environnement qui restent en dehors de tout calcul monétaire. Il permet également de disposer d'un spectre de solutions réalisables plutôt que d'une solution "obligée" (OCDE, 1992).

Cette méthode implique l'élaboration de matrices qui combinent les options ou possibilités d'action à une gamme de critères de décision. Il existe une quarantaine de techniques d'évaluation mais on distingue en règle général cinq grandes catégories (techniques d'agrégation, de concordance, méthode lexicographique, graphique, de maximisation des consensus) chacune a une spécificité et une application propre en fonction du domaine d'évaluation.

"L'analyse multicritères met clairement en évidence les objectifs multiples que les décideurs ont généralement définis; si les coefficients de pondération peuvent être obtenus, cette analyse permet d'intégrer des objectifs différents. Par rapport à l'analyse coûts-avantages, il y a une différence fondamentale : elle reconnaît que l'efficacité économique est rarement le seul objectif poursuivi" (OCDE, 1992), ce qui est le cas pour le domaine qui nous intéresse.

Les principales limites à l'utilisation de ces outils d'évaluation tiennent à leur coût élevé et à leur mise en oeuvre car "il n'existe pas de méthode scientifique universellement admise pour agréger les conséquences des atteintes qui ont trait à des phénomènes aussi différents que le bruit, la pollution de l'air, la protection des forêts et du paysage, la gestion des déchets, la protection des eaux, des espèces et celle des sols" (Simos, 1990). C'est pourquoi, souvent, les outils les plus simples, associés à un débat le plus large possible donneront les meilleurs résultats.

## **3ème PARTIE**

# **LES ETAPES DE L'EVALUATION DES PROGRAMMES TOURISTIQUES**

Pour surmonter les difficultés liées à une approche projet par projet, le ministère de l'Environnement a pris plusieurs initiatives pour fixer des règles communes pour toutes les politiques et programmes publics.

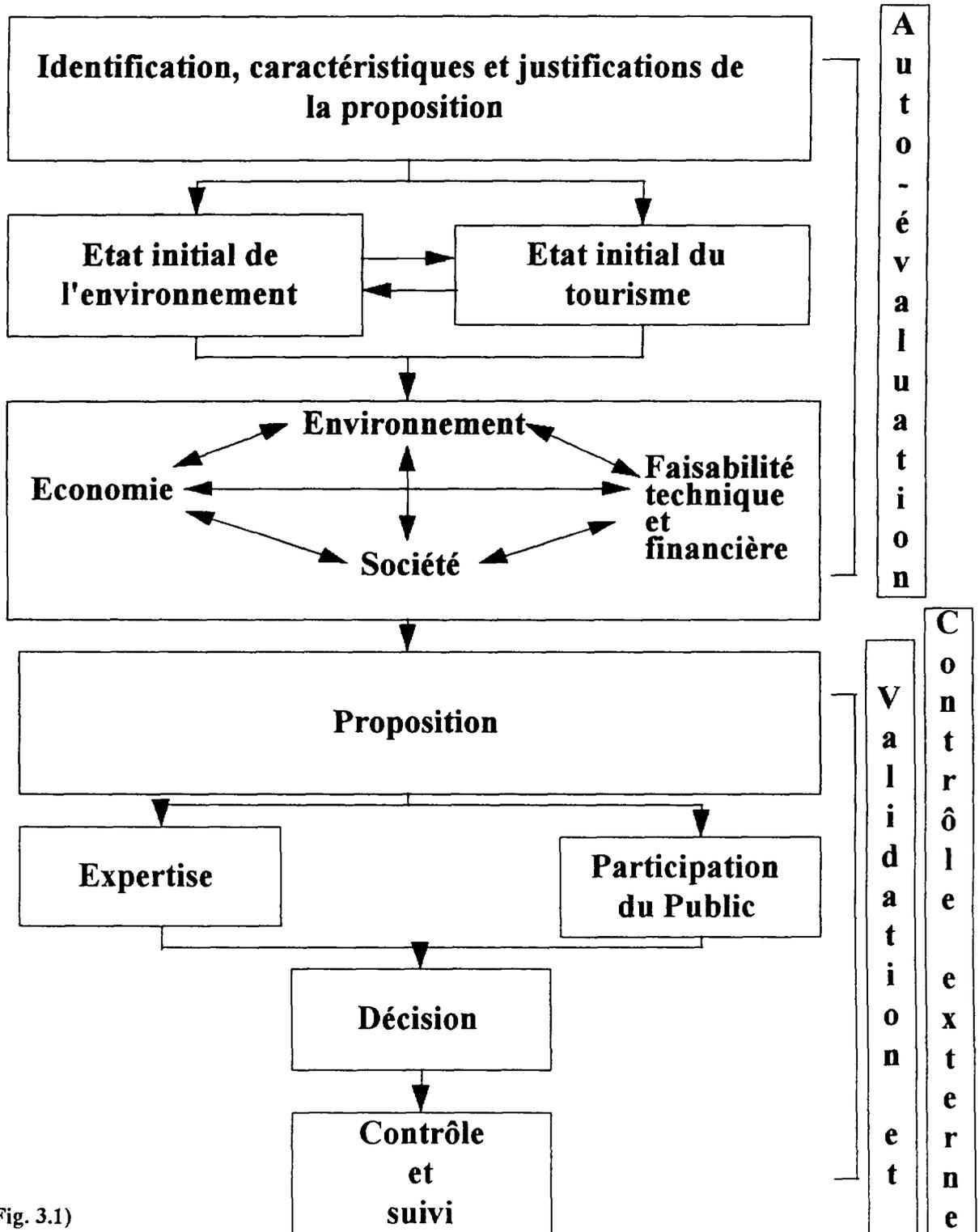
- . une circulaire, prise en application du décret du 25 février 1993 sur les études d'impact, souligne **l'importance de l'appréciation des impacts des programmes** lorsque plusieurs projets sont réalisés simultanément ou échelonnés en plusieurs phases de réalisation ;
- . des **études à caractère méthodologique** seront lancées, en liaison avec les ministères concernés pour préciser les conditions d'une évaluation environnementale des plans et des programmes (programmes agricoles, d'infrastructures de transport et les programmes régionaux d'équipement).
- . une obligation **d'évaluer les propositions susceptibles d'être contractualisées lors du XIème plan** a été introduite et, pour favoriser l'intervention des directions régionales du ministère, celles-ci engageraient rapidement l'élaboration d'un profil écologique de leur région, première étape de cette évaluation des programmes régionaux;

La dernière partie de ce travail se propose de contribuer à cette approche en examinant les principales étapes de l'évaluation environnementale. Les développements précédents ont permis de formuler des principes qui doivent être maintenant confrontés à deux contraintes fondamentales : le coût et le délai. Ceux-ci détermineront quantitativement et qualitativement l'évaluation environnementale et en conditionneront la stratégie. **Pour simplifier cette partie du document, un seul type de document stratégique est retenu : les programmes.**

Pour ces documents, le coût ne devrait pas être un obstacle insurmontable car il devra être comparé avec "les coûts d'évitement des dommages à l'environnement" (avoided cost). Il est possible de trouver de nombreux exemples qui montrent que cette approche est une dimension importante de l'étude de faisabilité qui est toujours un investissement rentable. La contrainte de délai est plus redoutable : cet impératif est au coeur de la démarche proposée.

La démarche sera itérative. Les étapes sont présentées dans l'ordre logique qui pourrait être celui du document soumis à l'autorité de contrôle. Pour en arriver ici, des ajustements successifs seront nécessaires. Cette approche est valable pour toutes les propositions stratégiques. Toutefois, pour éviter une formulation trop générale, cette partie désigne plus spécifiquement les programmes touristiques.

# Les étapes de la démarche



(Fig. 3.1)

# 1 LA JUSTIFICATION DES PROGRAMMES

La première exigence de cette démarche est l'identification, la description et la justification de la proposition. La qualité de l'évaluation environnementale est largement conditionnée par la présentation de la proposition.

Outre la définition des objectifs généraux de la proposition étudiée, cette phase initiale doit déterminer **l'étendue de la zone d'étude**. Cette étape est importante, car il est nécessaire de définir le lieu géographique pertinent, pour identifier un territoire assez vaste, pour apprécier les conséquences sur l'environnement indirectes et, parfois, éloignées des sites d'implantation d'équipements touristiques. Un compromis sera pour cela nécessaire entre l'échelle des phénomènes touristiques, celle des écosystèmes et des espaces de vie. Il ne faudra pas craindre, à ce niveau d'investigation préliminaire moins approfondie que les phases précédant la réalisation des travaux, de choisir une zone d'étude assez vaste : celle du territoire aménagé, mais aussi des principaux accès et des zones voisines dont le fonctionnement sera affecté par l'initiative nouvelle.

L'initiateur d'une proposition doit vérifier que certaines conditions objectives préalables existent : une demande supérieure à l'offre (étude de marché) et que les sites présentent des caractéristiques qui répondent aux besoins (par rapport aux infrastructures de communication, aux pôles humains). Cette **définition du cahier des charges** doit permettre de vérifier que les objectifs pris en compte justifient toutes les activités reliées au programme touristique.

Il fournira une description et une justification des initiatives envisagées incluant les aspects financiers et socio-économiques, en décrivant de façon succincte les principaux objectifs touristiques.

Le programme rappellera les orientations de la politique touristique dont il est une dimension. Cette partie du document devra :

- . **présenter la pertinence** de la proposition au vu de la dimension économique du tourisme dans le périmètre étudié, en tenant compte de l'offre et de la demande sur quelques années et du rôle du secteur touristique par rapport aux autres secteurs, la part du tourisme dans l'économie incluant la part des recettes et dépenses touristiques. Ce bilan constitue le point de départ de toute proposition nouvelle ;

- . **démontrer la viabilité** de la décision, en précisant les moyens de gestion du potentiel touristique et les instruments économiques utilisés (taxes de séjour, fonds environnementaux) et les dispositifs de suivi permanent;
- . **révéler les conflits d'objectifs** et donc les types de choix qui se posent en tenant aussi compte des enjeux qu'ils recouvrent ainsi que les conflits potentiels entre le tourisme et d'autres secteurs ;
- . **démontrer l'adéquation** entre l'utilisation à court terme, le maintien du capital à long terme et la cohésion des objectifs environnementaux avec la préservation du capital naturel. Puis donner les éco-critères de développement, c'est-à-dire expliquer comment l'environnement a été pris en compte comme objectif et comme contrainte ;
- . **présenter les risques de dommages irréversibles** qui ne peuvent pas être évités et les alternatives possibles en tenant compte des objectifs prioritaires ;
- . **dégager des options.** La confrontation de ces données permettra d'opérer une première sélection et de définir des options, dont il faudra également préciser les contraintes touristiques et environnementales.

Cette première étape consiste à mettre en évidence sous la forme ouverte de scénarios d'aménagement et d'équipement les objectifs, les enjeux, les moyens et les modalités de mise en oeuvre du programme.

# IMPACTS POTENTIELS DU TOURISME ET DES LOISIRS

## ANNEXE 5 Tableau des impacts potentiels du tourisme et des loisirs. Europe's Environment 1993, Draft 4, 18/11/1993, Chapter 12.5 Tourism and Recreation, p.8

Table 1 Potential environmental impacts from tourism and recreation (Source: REA-TERRM)

Activity	Potential Environmental Impact	Nature Parks, Protected and Rural Zones	Mountains	Coastal areas	Cities and Heritage Sites	Theme and Leisure Parks
Accommodation & Infrastructure development	Land use for development Loss of habitats Loss of species Soil erosion Visual impacts	Development pressure on park fringes Disturbance of landscapes through unsightly developments (food & service stands, car-parks)	Deforestation (building, access roads, ski-lifts), increased vulnerability to avalanches Loss of Alpine habitats Disturbance of rare species Visual intrusion of new developments	Loss of shops Loss of wildlife Loss of flora and fauna Pressure on protected areas, Visual intrusion (unplanned resorts & second homes)	Loss of historic buildings Uniformity or uncharacteristic development	Land use Development pressure on fringes of Theme Parks
Transport	Air Emissions Noise Congestion	Congestion at peak times Loss of air-parking Noise Vehicle emissions	Gasoline emissions from road traffic Noise and disruption caused by lifts	Road congestion Land use for access roads and airports Aircraft stations, noise	Congestion in historic cities, coaches Vehicle emissions damage buildings	Noise Road congestion
Resource Use: Water	Water Abstraction Conflict with other users	Water abstraction (irrigation, tourism development) lead to lowering water table or saline intrusion.	Excessive pumping to supply snow making machines	Drinking water demand very high at peak times Demand for watering golf courses, water-based leisure parks		High demand for Water based Theme Parks
Energy	Increased energy demand	Deforestation for fuel for stoves.	Consumption for lifts, heating and water pumping leads to peaks in demand	Air conditioning contributes to climate change and ozone depletion		
Waste Disposal	Sewage disposal Solid waste disposal	Litter attracting predators. Animals becoming entrapped in litter.	Litter Sewage (sewers) Water pollution from snow making machines	Unplanned sewage disposal, poor building water, human health risks Landfill complexes with other land uses	Litter Stains on sewage treatment capacity	Stains on sewage treatment capacity
Recreational activities	Evolution Physical degradation Noise Water pollution	Wear and tear on footpaths, Degradation of wilderness experiences. Hunting conflicts	Concentration in short season	Short season Noise from sports (motorbikes, from water-based leisure parks) Oil spillage from boats Anti-fouling preparations, such as tributyltin from hulls of boats (now banned in EC countries)	Wear and tear on buildings, stables, unsightly tourist stalls etc	
Visitor influx	Impact on local communities: Disturbance Competition for resources Loss of cultural traditions Increased cost of living Tourism behaviour	Conflicts with local subsistence Loss of traditional customs (hunting etc) Opportunities for eco-tourism	Income restricted in short season	Increased food and land prices Illegal second homes Over-dependence on seasonal incomes Loss of indigenous culture (e.g. food, customs, livelihoods) Noise/Interruption from nightlife	Conflicts with resident population Increased cost of living	

## 2. L'ETAT INITIAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TOURISME

Ces orientations arrêtées et les moyens financiers et humains correspondant dégagés, il faut engager les études. La première étape consiste à dresser, simultanément, car les deux approches sont complémentaires et s'éclairent entre elles, un double état des lieux :

- . l'état des lieux de l'environnement ou l'état initial de l'environnement ;
- . l'état des lieux du tourisme.

Le maître d'ouvrage doit engager un travail d'enquête, de rassemblement de données statistiques et de consultation d'experts pour réunir les éléments pertinents pour apprécier les enjeux environnementaux de sa proposition. La méthode utilisée (et son degré de précision) dépendra bien évidemment du niveau auquel on se place (régional, local, national) et du milieu (montagne, littoral, rural).

### 2.1 L'ETAT INITIAL DE L'ENVIRONNEMENT

La connaissance de la sensibilité des milieux concernés par le programme est un point de départ indispensable. L'inventaire des composantes de l'environnement les plus sensibles, celles qui sont l'objet des convoitises les plus grandes doit être réalisé. Il est nécessaire de mettre en évidence les milieux homogènes qui composent la zone d'étude (milieu végétal, aquatique...) de les cartographier de façon précise. Pour évaluer l'état de l'environnement, la méthode doit faire apparaître le niveau de sensibilité de chaque composante de l'environnement retenue (milieu terrestre, végétal, aquatique, faune), et l'évolution du milieu en l'absence d'initiative.

La problématique centrale consiste à **sélectionner un ou plusieurs indicateurs sur l'état de l'environnement** qui pourront traduire toute modification de l'état du milieu par une activité touristique.

Pour chaque milieu, il existe une **vulnérabilité intrinsèque** qui dépend de la nature structurelle de ce milieu et des grands invariants qui le composent (géologie, paramètres physico-chimique, topographie, diversité). Seules les contraintes les plus importantes seront retenues.

De plus, il est préférable de considérer directement la **vulnérabilité spécifique** qui dépend directement de l'action anthropique ; par exemple un milieu soumis à de fortes charges en été peut récupérer en hiver (GERPA, 1980).

Dans cette approche les méthodes cartographiques sont généralement très performantes. Par des superpositions de cartes ou en utilisant un SIG, on peut faire apparaître des thèmes communs qui délimitent des régions distinctes, appelées régions écologiques. C'est sur la base de ces cartes que l'on pourra déterminer une sensibilité des milieux aux activités touristiques envisagées. Sans prétendre ici à l'exhaustivité quelques exemples d'indicateurs sont présentés.

#### **L'indicateur pour le milieu végétal : le degré d'artificialisation**

La sensibilité d'un milieu naturel est proportionnelle à son degré d'artificialisation. Les formations végétales les moins artificialisées sont proches de l'équilibre naturel. A l'opposé, une zone au degré d'artificialisation élevé ont une moindre vulnérabilité. Le GERPA a proposé une méthode pour calculer ce degré d'artificialisation. Elle est basée sur les techniques de superposition de cartes qui permettent de localiser les types de végétation, de déterminer leur degré d'artificialisation (en travaillant sur les séries dominantes de végétation) pour obtenir une matrice avec un indice d'artificialisation. Cette méthode, qui peut être mise en oeuvre pour des petits territoires, ne peut pas être transposée facilement pour l'analyse stratégique. A ce niveau, il est nécessaire de retenir des indicateurs qui décrivent les pressions plus que la qualité des milieux.

#### **Un autre indicateur pour le milieu végétal : les zones protégées**

Il s'agira également de préciser les zones de concentration d'espèces rares et/ou très vulnérables. Cette connaissance est relativement aisée compte tenu du caractère réglementaire des protections, des inventaires thématiques (tourbières, pelouses sèches) ou généralisés (zone d'intérêt écologique, faunistique et floristique) et qui permet de mettre en place un dispositif généralement suffisant à ce niveau d'analyse.

### *Les indicateurs pour le milieu hydrique : les normes européennes*

La tâche est facilitée pour le milieu hydrique puisque des indicateurs de qualité des eaux sont connus, et que l'on possède de nombreuses normes pour apprécier l'état du milieu. Par contre l'eau est un vecteur et il faudra tenir compte des facteurs de diffusion pour localiser les zones vulnérables.

### *L'indicateur pour la faune : la diversité des espèces*

L'indicateur pertinent sera la diversité biologique mesurée par le nombre d'espèces. Pour l'établir, en l'absence d'un travail de terrain qui ne peut pas être envisagé à cette échelle, il conviendra de s'adresser à des experts, des associations, des gardes forestiers, etc.

La même démarche pourrait être étendue à l'ensemble des composantes de l'environnement. Elle implique une modélisation du fonctionnement des systèmes naturels ou anthropisés et l'affectation de coefficients d'émissions à des activités économiques. La prise en compte des normes de qualité qui fixent des objectifs de résultats pour toutes les activités qui perturbent les milieux permet d'identifier **les enjeux environnementaux** sur un territoire. Pour chacune des composantes de l'environnement retenues dans la grille d'identification et d'analyse des impacts, des indicateurs doivent être définis. Pour chaque proposition, l'initiateur devra choisir le petit nombre de ceux qui sont les plus pertinents.

## **2.2 L'ETAT INITIAL DU TOURISME**

Pour définir l'état initial du tourisme, la connaissance de l'offre et de la demande est nécessaire. L'offre est décrite par un inventaire des richesses touristiques, la demande par le nombre des touristes se rendant dans l'espace considéré. Le rapprochement des deux séries d'indicateurs permet, quelle que soit l'échelle à laquelle on travaille, de définir les traits généraux du programme touristique.

### **2.2.1. L'offre**

Cette démarche doit mettre en évidence les potentialités d'un territoire, les infrastructures d'accueil, les équipements d'hébergement, et les équipements attractifs.

Son point de départ est, de ce fait, assez proche des composantes de l'environnement abordées dans l'état de l'environnement.

### **L'inventaire du patrimoine touristique, des équipements et infrastructures touristiques et l'étude de leur répartition territoriale**

Dans cet inventaire, l'exhaustivité ne sera pas recherchée, les informations doivent permettre de caractériser le capital touristique (patrimoine, infrastructures touristiques) et présenter un aperçu rapide de la situation du tourisme dans l'économie locale. Il s'agit d'identifier les éléments les plus intéressants du patrimoine naturel et humain, les édifices, les monuments remarquables, les paysages et les points de vue. Le repérage d'éléments structurants, qui permettent immédiatement d'identifier un lieu est fondamental, puisqu'il oriente en règle générale le type de tourisme et les flux touristiques prévisibles.

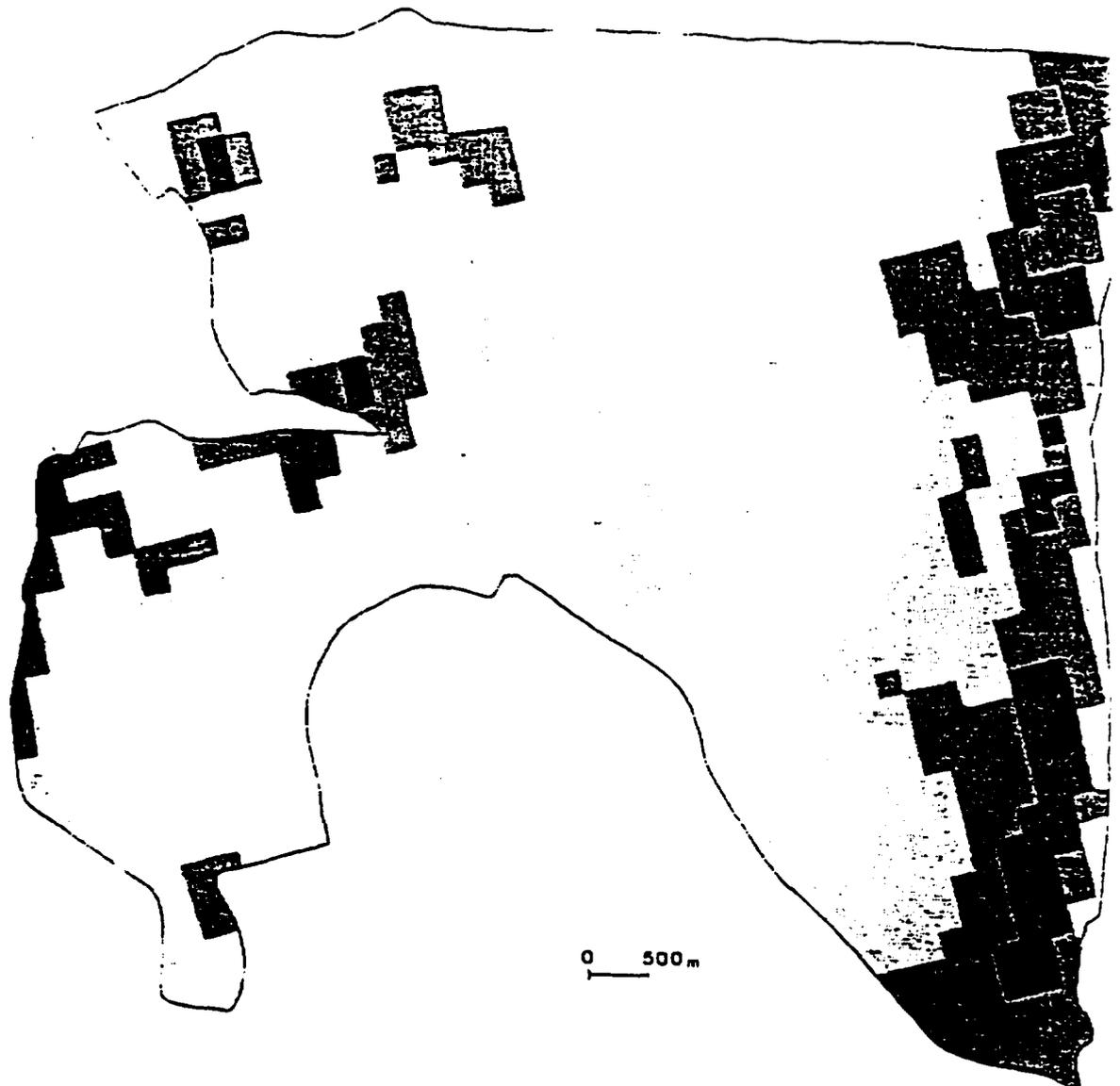
### **Les caractéristiques qualitatives de la fréquentation**

L'état initial devra également mentionner des espaces à vocation touristique et leur spécialisation selon les types de tourisme pratiqué : les espaces à vocation uniquement touristique, les zones mixtes et les zones affectées à plusieurs fonctions. La conception et la gestion des hébergements et équipements (respect des normes, volonté d'intégration dans le style et le paysage, mesures pour diminuer les impacts, choix de milieu non fragile pour l'insertion, etc.) devront également être pris en compte. Le nombre et le chiffre d'affaires des entreprises locales vivant du tourisme, ainsi que les retombées économiques sur les autres secteurs sont des informations à considérer dans cet état des lieux initial.

### **Les orientations à long terme**

L'analyse ne doit pas rester statique, il est nécessaire de proposer un diagnostic et de déterminer les orientations (analyse prévisionnelle à partir de scénarios) à long terme du tourisme sur ce territoire étudié. Un diagnostic permettra d'identifier les zones potentielles de développement touristique, notamment à partir des documents d'aménagement du territoire en dégagant les zones d'extension de l'habitat possible et en notant la présence d'un patrimoine architectural et historique.

# SENSIBILITE DE LA COMMUNE DE VILLARD-DE-LANS AUX LOISIRS MOTORISES



## Légende :

- Zone à très forte sensibilité
- Zone à forte sensibilité
- Zone à sensibilité moyenne
- Zone à faible sensibilité

Carte 13. Répartition de la sensibilité sur la commune de Villard-de-Lans

Source : Impacts de la pratique des loisirs motorisés dans le Vercors

### **2.2.2. La demande**

L'analyse de la demande est délicate, notamment par manque de statistiques systématiques pour l'établissement d'une banque de données aux niveaux géographiques auxquels s'élaborent les programmes. Les statistiques les plus accessibles sont les nuitées et l'arrivée aux frontières (WTO). Les statistiques sur le taux d'occupation et sur les activités touristiques sont par contre très disparates.

Le nombre total de nuitées selon les catégories d'hébergements est facile à établir, mais il ne permet pas de quantifier le tourisme d'un jour, ou d'excursion qui a tout autant, sinon plus d'impacts sur certaines composantes de l'environnement. Pour ce dernier il faut recourir aux statistiques locales : mairies, musées, aux comptages ponctuels (sur les routes, les parkings), ce qui est rarement envisageable pour de vastes territoires. Il est alors nécessaire de recueillir, par dire d'expert, une information qualitative.

Une attention particulière sera portée à l'évolution du comportement des touristes. D'une manière générale, le modèle des vacances traditionnelles longues et uniformes s'est peu à peu effrité au profit de la polyvalence et de la multiplication des séjours de courte durée, autour de plusieurs activités de loisirs. Cette étude comportementale passe par une étude de marché que des professionnels du tourisme peuvent effectuer avec le plus d'efficacité. Cette dimension des études préalables est importante pour définir le programme. Elle est aussi essentielle pour apprécier les conséquences sur l'environnement de la fréquentation des espaces et des équipements.

#### **L 'analyse des besoins**

Le croisement des données de l'offre et la demande permettra de qualifier les besoins du tourisme et de montrer qu'il existe un marché. Il permet aussi de définir les espaces à vocation touristique et leur spécialisation selon le type de tourisme pratiqué, de déterminer les zones moyenne ou très grande fréquentation touristique (y compris les zones de saturation et les principaux flux). L'étude de la localisation des implantations touristiques existantes et leur croisement avec la demande permet de planifier l'implantation des infrastructures futures, en tenant compte des zones d'extension probables des espaces bâtis. Cette confrontation de la demande théorique à l'offre potentielle d'espace considéré et au patrimoine naturel et culturel, définit des options d'aménagements.

# GRILLE D'ANALYSE DE LA FREQUENTATION

## 1. Quantifier la fréquentation par type d'hébergement

- . nombre total de nuitées (selon le type de catégorie d'hébergement).
- . nombre de touristes journaliers.

## 2. Qualifier cette fréquentation :

- . répartition saisonnière et spatiale, en tenant compte des pointes (été, hiver, week-end).
- . répartition par milieu (montagne, littoral, rural), par niveau (pays, région, localité).
- . répartition selon le type d'activités effectuées.
- . technologie des activités (tendances à l'emploi de technologies lourdes et mécanisées, camping car, bateau à moteur).
- . estimation des dépenses moyennes liées au séjour des touristes et leur réinjection dans l'économie locale.
- . détermination du type de la demande : type diffus (résidence secondaire, gîte rural), ou concentré (village de vacances).

## 3. Déterminer la fréquentation totale :

- . volume, localisation d'ensemble des nuitées, des activités et des hébergements.

## 4. Déterminer les flux et la concentration touristique :

- . détermination selon les éléments structurants.

## 5. Faire un diagnostic et définir des orientations :

- . détermination des attentes des touristes (l'évolution de la demande et du comportement de la clientèle).

Le GERPA a réalisé, en 1980, une étude intitulée "éléments pour une prospective Environnement-Tourisme", dans laquelle il propose une analyse quantitative à partir de scénarios d'un certain nombre de conséquences sur l'environnement naturel et socio-économique des activités touristiques. Les scénarios sont élaborés à partir d'un questionnaire envoyé à 9 groupes d'acteurs ayant des positions conflictuelles potentielles et des intérêts contradictoires. Cette approche permet une segmentation socioculturelle des touristes selon le type de vacances, le lieu préférentiel et le type d'hébergements choisis. Ces scénarios sont ensuite quantifiés (fréquentation touristique annuelle, en période de pointe, en nuitée, selon la période et la région). Ils permettent de déterminer le type de tourisme (les aspirations, le type d'hébergement et d'activités, la localisation géographique) associé à ces déplacements.

### *Le tourisme et les facteurs de développement*

La dernière question concerne la place du tourisme dans le développement économique, social et culturel du territoire considéré. Ceci sera particulièrement important au niveau régional ou local, où certaines régions ou communes dépendent entièrement du tourisme pour leur survie. Il est des situations où, pour conforter, un développement touristique difficile, il faut intervenir sur le reste du tissu économique, et redynamiser certains secteurs économiques par exemple.

### 3 L'EVALUATION DE LA PROPOSITION

L'état de l'environnement et du tourisme réalisé, il est possible d'entreprendre l'évaluation de la proposition selon les quatre dimensions inséparables de cette évaluation globale dont l'évaluation environnementale est un sous-ensemble essentiel. Seule la dimension environnementale de cette évaluation est développée ici. L'intérêt économique, l'utilité sociale et la faisabilité technique et financière sont présentés plus succinctement en mettant l'accent sur les liaisons entre ces approches qui conduisent le maître d'ouvrage d'un programme à définir progressivement sa proposition par ajustements successifs.

Le but est d'identifier les objectifs du développement touristique en partant d'approches thématiques concernant les ressources et, sur cette base, définir les actions de développement touristique. Pour chacun des critères l'information nécessaire à la décision sera recueillie. Il est souhaitable d'énoncer les critères, de l'évaluation sous forme de questions. Posant les principes du développement soutenable, elles seront formulées de manière à aborder les grands problèmes d'environnement :

- . quelles sont les conséquences de la proposition sur l'utilisation des ressources naturelles, y compris l'énergie ?
- . quels sont les impacts de cette proposition sur le milieu naturel ? Comment affectera-t-elle les milieux récepteurs, l'air, le sol et l'eau ? Quelle est l'intensité de ces impacts et lesquels doit-on éviter prioritairement ?
- . quels sont ces impacts sur le paysage et l'environnement humain ?
- . quels sont les déchets produits, leur quantité et leur nature ? Comment peut-on les réduire et les traiter ?
- . quelles sont les conséquences sur l'homme et la société (santé et bien être) ?
- . comment ces mesures vont-elles affecter la nature, les sols ? comment doit-on intégrer le tourisme dans la planification ?
- . comment ces mesures vont-elles soutenir les économies locales ?
- . comment faire participer les différents acteurs et le public à leur élaboration ?

## **3.1 LES OBJECTIFS ET CRITERES ENVIRONNEMENTAUX**

La démarche nécessite de choisir les composantes environnementales pertinentes (milieux récepteurs), de définir leur vulnérabilité et les adéquats pertinents. Pour apprécier les impacts de la proposition étudiée sur l'environnement, deux approches complémentaires sont proposées :

- . l'analyse des prélèvements et de la consommation des ressources non renouvelables ;
- . l'analyse des rejets et des dégradations aux principales composantes de l'environnement.

### **3.1.1. Les impacts sur l'utilisation des ressources naturelles**

Il s'agit des prélèvements de ressources telles que l'eau, l'énergie renouvelable ou non, et le sol. Dans chaque cas, on peut ainsi faire des projections selon plusieurs scénarios pour déterminer à partir de l'estimation de l'augmentation des touristes, les capacités de charge et les seuils de tolérance successifs en tenant compte des variations quantitative de ressources.

#### **Sur les aquifères et les eaux de surface :**

Le tourisme a pour conséquence l'augmentation souvent importante de la consommation d'eau d'autant plus que, dans certains pays, les périodes de grande fréquentation touristique coïncident avec les périodes de sécheresse. L'évaluation environnementale devra déterminer Si l'action envisagée tient compte des ressources en eau potable disponibles pour la consommation compte tenu :

- . des ressources actuellement disponibles liées aux précipitations annuelles et mensuelles (le volume des nappes aquifères et d'eau de surface) ;
- . de la consommation du secteur touristique liée à la fréquentation touristique et son augmentation possible (pics de fréquentation) ;
- . de la consommation des autres secteurs (domestique, agricole, industriel).

La consommation d'eau par le tourisme peut être calculée à partir des statistiques de la consommation domestique, (consommation touristique évaluée entre 170 à 200 litres d'eau par personne et par jour), de préférence mensuellement afin de pouvoir tenir compte des pics de fréquentation. En partant du volume total d'eau disponible, il est possible de déterminer la consommation mensuelle par analogie avec les années précédentes, mais en tenant compte de l'augmentation de la fréquentation touristique.

En tenant incluant les conflits avec les autres utilisateurs (l'agriculture pour l'irrigation par exemple), il est possible de déterminer une politique et des mesures pour atténuer la surconsommation touristique. Cumulés, ces impacts sont importants et peuvent provoquer, comme à Hammamet en Tunisie, une baisse de la nappe phréatique dans laquelle on puise trop d'eau pour répondre aux besoins de l'industrie touristiques.(PNUE, 1992)

### **Sur les autres ressources biologiques (faune et flore) :**

La diversité biologique peut être appréciée à partir de l'indicateur de la richesse de l'écosystème défini par le nombre d'espèces présentes dans un périmètre donné. Il faut tenir compte du prélèvement direct par la chasse, la pêche et la cueillette. Les données sont alors le plus souvent, disponibles. Par contre les prélèvements indirects sont extrêmement difficiles à quantifier : ils dépendent de la pression exercée sur les habitats par les équipements et les activités ou la simple fréquentation touristique. L'approche restera donc principalement qualitative sauf pour quelques situations particulières. Dans tous les cas, les décideurs devront vérifier si la vulnérabilité des milieux a été prise en compte dans la proposition et définir des mesures compensatoires, si cette dernière porte atteinte à certains biotopes.

### **Sur l'utilisation de l'espace :**

L'augmentation du nombre d'individus ou d'installations touristiques sur un territoire pourra avoir pour conséquence l'érosion, la production de déchets et la contamination du sol. Elle modifiera l'affectation de certains espaces et leur artificialisation. L'étude devra évaluer la superficie occupée par les infrastructures et équipements touristiques, incluant les résidences secondaires, les campings, les sites récréatifs, la surface de terrain utilisée pour la construction d'hôtels, de piscine, de routes, et toute la superficie occupée et rendue inutilisable par les activités touristiques. En l'absence de données, il est possible de quantifier les coefficients liés aux différentes formes et capacité d'hébergement.

Le GERPA a proposé des taux d'occupation du sol pour les infrastructures d'accueil :

<b>Types d'équipement d'accueil</b>	<b>Surface au sol pour un usager</b>
Résidences secondaires	200 m <sup>2</sup>
Locations meublées	50 m <sup>2</sup>
Hôtels	30 m <sup>2</sup>
Auberges de jeunesse	30 m <sup>2</sup>
Maisons familiales de vacances	30 m <sup>2</sup>
Villages de vacances	100 m <sup>2</sup>
Camping	50 m <sup>2</sup>
Parking	25 m <sup>2</sup>

Il est possible de proposer un indicateur plus agrégé : l'OPT à Bruxelles propose : 1 lit touriste = 250 m<sup>2</sup>, toutes formes d'hébergement confondues.

Ces résultats ne comprennent malheureusement pas les infrastructures d'accès. Un autre groupe d'étude a estimé, dans la région des Alpes, que chaque touriste utilise 90 m<sup>2</sup>, dont 40 m<sup>2</sup> pour le logement, 40 m<sup>2</sup> pour la route et le transport par rail et 10 m<sup>2</sup> pour les bâtiments civils et les parcs (Krippendorf et Annasohn, 1976).

D'autres méthodes ont été proposées pour évaluer les normes d'équipements et d'hébergement. Le Centre des Hautes Etudes Touristiques d'Aix-Marseille a calculé des coefficients d'occupation du sol :

- . pour l'environnement et l'aménagement des zones touristiques : 750 m<sup>2</sup> pour 1 touriste ;
- . pour le tourisme de récréation sans séjour, la norme dans le Nord-Ouest de l'Europe où les concentrations de population sont fortes, prévoit 300m<sup>2</sup> par habitant. Il propose de doubler ce coefficient d'occupation pour tenir compte de la fréquentation sans hébergement => 250m<sup>2</sup> + 750m<sup>2</sup> par lit, soit 1000m<sup>2</sup> multiplié par deux = 2000 m<sup>2</sup>/lit.

Ce coefficient fournit de bonnes indications pour la planification touristique. En utilisant ces données, il est possible, en fonction du volume total des hébergements, de définir la consommation d'espace par le tourisme, en tenant compte des emprises des stations nouvelles, des infrastructures induites par le tourisme comme les routes, les aires de stationnement et les activités qui s'organiseront autour de ces infrastructures d'accueil et d'accès.

### *Sur l'utilisation d'énergie :*

Le tourisme a des conséquences sur l'utilisation d'énergie non renouvelable, essentiellement pour les déplacements mais aussi pour les autres utilisations (chauffages, illuminations).

Il est possible de déterminer la quantité d'énergie utilisée par les touristes par types de transport (route, air, rail, bateau) en croisant les statistiques de la banque de données européenne CORINE avec les données statistiques de la demande touristique (OCDE, WTO, WTTREC). C'est à dire en calculant le nombre de passagers au km par type de transport, et type d'énergie utilisée, rapportés à la consommation énergétique attribuable au tourisme. S'il est relativement facile d'obtenir ce type d'information à un niveau national, il est plus difficile d'obtenir ces renseignements à un niveau local. Ce résultat peut être complété par la prise en compte de la consommation d'énergie utilisée pour le transport des marchandises pour l'approvisionnement des infrastructures d'accueil, par km et type de transport.

L'étude vérifiera si des mesures ont été proposées pour diminuer la longueur des trajets d'accès aux différentes infrastructures, réduire le nombre de trajets par engins motorisés, augmenter la part du transport en commun etc.. Elle devra établir si les propositions comprennent des mesures pour réduire la consommation d'énergie au niveau des équipements et des activités et favorisent l'utilisation d'énergies renouvelables et non polluantes (chauffage solaire par exemple). On a pu estimer qu'au Caire un des grands hôtels de tourisme consomme une quantité d'électricité qui permettrait de répondre aux besoins de 3.600 ménages à revenu moyen. (PNUE, 1992, p.131)

### *Les rejets et les dégradations*

Les impacts des équipements touristiques peuvent être décrits à partir des listes de contrôles pour chaque activités et pour chaque type d'hébergement pour des milieux particuliers. L'objectif de l'évaluation environnementale est de repérer et sélectionner les impacts pertinents, de les évaluer au regard de leur importance, en fonction de critères que l'évaluation environnementale doit objectiver car "l'évaluation des incidences est la transposition des effets en incidences, au travers d'un jugement de valeur" (GIREA 92, in Simos).

### *Le milieu aquatique : les eaux usées et la pollution liée aux équipements*

Il y a deux sources majeures de pollution du milieu aquatique par le tourisme : les pollutions par les eaux usées, provenant des infrastructures touristiques et les pollutions liées aux activités touristiques. Malgré l'amélioration des dispositifs d'épuration, les eaux usées d'origine domestique restent une cause importante de pollution des cours d'eaux. La quantité d'eaux usées par touriste et par jour est de 150 litres (GERPA, 1980). L'évaluation devra vérifier si la capacité du réseau d'assainissement, les installations de collectes et de traitement des eaux usées peuvent faire face à une brusque augmentation de volume due à la fréquentation touristique.

Ces atteintes peuvent avoir des conséquences sur les eaux en règle générale mais aussi compromettre le développement touristique, notamment par leurs conséquences sur la qualité des eaux de baignade (eaux de rivières, de lacs, de mer). L'analyse qu'il est possible de conduire à ce niveau consistera, à partir de la connaissance des secteurs les plus vulnérables (qualité des milieux, maintien des ressources d'eau potable, etc.), de déterminer les zones dans lesquelles les impacts liés à la fréquentation touristique seront les plus importants.

Ces impacts liés aux activités touristiques sont généralement beaucoup moins importants. Cette analyse s'impose surtout pour les seuls espaces particulièrement sensibles. Dans ces zones, des règles générales pour limiter l'impact des activités touristiques responsables de la pollution des eaux doivent être proposées. Ce sont généralement des activités qui se pratiquent sur l'eau et qui peuvent polluer le milieu par les rejets des moteurs, les rejets des eaux usées, par des peintures toxiques ou qui peuvent directement ou indirectement causer des dommages physiques aux rives et lits des rivières.

### *La pollution du sol : les déchets*

La fréquentation touristique contribue directement ou indirectement à la pollution du sol par les déchets : directement par les quantités de déchets sauvages et indirectement en engorgeant la filière de collecte et de traitement des ordures ménagères, si elle n'est pas adaptée aux fortes fréquentations touristiques. Comme pour les eaux usées, l'évaluation devra vérifier si les mesures proposées prennent en compte l'importance de la fréquentation touristique dans l'efficacité de l'organisation de la collecte, du traitement des déchets et de leur devenir ultime.

Il convient donc d'estimer la quantité d'ordures produites par le secteur touristique à partir des données globales, seules connues. L'estimation de la quantité de déchets par touriste et par jour est en zone rurale de 600 grammes et en zone urbaine de 800 grammes sans compter les déchets sauvages (GERPA). L'étude devra tenir compte de la capacité de collecte de traitement et la nature de ce traitement (incinération, recyclage, stockage en décharge).

### *La pollution de l'air : les émissions*

La part du tourisme dans la production des émissions dans l'atmosphère est importante, elle est principalement liée aux déplacements qui constituent une des composantes importantes de l'activité touristique. Une étude réalisée par l'OCDE en 1977 montrait que chaque citoyen européen effectuait en moyenne environ 3 déplacements à plus de 80 km à vol d'oiseau de son domicile. 29% étaient des voyages de vacances (MICHAUD, J.L 1989). On sait, par ailleurs, que plus de 80 % des français empruntent leur automobile pour leur séjour de vacances en France. Ainsi et de manière très grossière, mais combien éclairante, le touriste est responsable en France du tiers des émissions imputables au système des transports, plus même pour les nuisances liées à l'usage de l'automobile.

L'étude devra apprécier le pourcentage attribuable au tourisme (dans le cas d'utilisation de combustible fossile) par type de transport et type de polluant (il n'y a pas encore de données existantes). Elle devra prendre en compte la pollution transfrontière, surtout dans le cas du transport aérien. Les statistiques sur les émissions de différents polluants par les transports sont disponibles à un niveau national et dans la banque de données européenne CORINE, (par passager au km et type de polluant) qui, croisées avec la moyenne kilométrique par touriste (peut être obtenue grâce aux statistiques du WTO), donneront les émissions générées par l'activité touristique.

# LA CONTRIBUTION DU TOURISME ALPIN AUX EMISSIONS DE POLLUANTS

<b>Tonnes par an</b>	<b>Trafic touristique</b>	<b>Chauffage central (hébergement)</b>	<b>Contribution des émissions totales de la Suisse (%) en 1987</b>
<b>Dioxyde de soufre</b>	600	800	1
<b>Oxyde d'azote</b>	38.000	600	18
<b>Hydrocarbures</b>	24.000	500	7
<b>Monoxyde de carbone</b>	136.000	7.000	23
<b>Particules</b>	50	100	1
<b>Plomb</b>	160		24

Source : Partsch K (1991). Rapport sur la situation des Alpes, Parlement Européen, p.43

### 3.1.2. Les impacts sur sites et les paysages

Pour réussir un plan ou un programme touristique, il est essentiel de conserver les paysages en gardant des éléments d'identité du lieu qui lui donne son caractère unique, voire de les valoriser en mettant au point une stratégie de gestion environnementale pour les protéger avec l'aide de la population.

Les atteintes principales sont liées aux équipements et peuvent être rangées sous la rubrique de l'artificialisation par la réalisation d'équipements d'accueil et d'accès. Il existe aussi des atteintes liées à la fréquentation (piétinement des abords des hébergements et des points d'accès aux sites convoités) et plus encore, à l'utilisation des véhicules qui peuvent ponctuellement modifier les sites.

Les conséquences des mesures envisagées sur la fréquentation et la dégradation des monuments classés ou non classés avec l'accroissement de la fréquentation (par les émissions, les déchets, le piétinement, les actes de vandalisme) devront être appréciées et il faudra déterminer une politique de sauvegarde et de gestion de ce patrimoine en maîtrisant leurs abords.

## **3.2 L'INTERET ECONOMIQUE**

Les arguments économiques sont toujours présents lorsque des propositions d'intervention dans le domaine du tourisme sont faites. Ils ne sont, toutefois pas présentés avec toute la rigueur nécessaire et, souvent, des volets entiers sont oubliés. L'intérêt économique des propositions touristiques doit donc être démontré, en tant que tel et par rapport aux autres secteurs de l'économie.

### **3.2.1. Les objectifs touristiques**

L'importance et la place du tourisme dans l'économie de la zone d'étude doivent être prises en compte. La question centrale est de déterminer comment les initiatives touristiques participent au soutien de l'économie (locale, régionale ou nationale). Outre le poids économique et social des activités touristiques, l'étude décrira leurs retombées directes sur les autres secteurs en soulignant leurs rapports (concurrence exercée vis-à-vis d'autres pôles d'activités plus traditionnelles).

Les données macro-économiques (part du tourisme dans le PIB, balance touristique, part des recettes et dépenses touristiques, investissements) devront être complétées par des hypothèses pour apprécier leurs incidences sur les territoires étudiés : nombre d'emplois saisonniers et à temps plein dans le secteur du tourisme selon les catégories d'industries.

Les dépenses des touristes par rapport à la consommation des ménages, le montant de l'investissement annuel de l'Etat et des collectivités en équipements touristiques et de loisirs, le pourcentage des revenus touristiques par rapport au revenu national ou local sont des indications importantes pour l'évaluation qui devra rechercher si la proposition induit :

- . des revenus pour le tourisme et pour les autres secteurs ;
- . des créations d'entreprises aux mains de la population locale ;
- . des emplois en majorité à temps plein pour la population locale.
- . de conflits pour l'utilisation des ressources ;
- . d'augmentation du coût de la vie pour les populations locales ;

- . de spéculation sur les terres ou les bâtiments ;
- . d'interdépendance totale de l'économie de la zone d'étude par rapport aux revenus touristiques.

Le tableau joint illustre, à partir de l'exemple de Marrakech, la complexité des interactions entre les activités touristiques.

### **3.2.2. Les objectifs économiques par rapport aux autres secteurs**

Cette évaluation devra tenir compte des autres secteurs. Il faudra démontrer la complémentarité du développement touristique par rapport aux autres secteurs économiques soit parce qu'il permettra un redémarrage économique, soit parce qu'il fournira un relais à ces secteurs en perte de vitesse (participation à la survie ou la reconversion d'une région).

L'étude devra montrer que le programme proposé n'induirait pas des conflits importants qui risqueraient d'asphyxier à moyen ou à long terme et de faire reposer l'économie d'un pays ou d'une région sur la seule activité touristique. La responsabilité des aménageurs doit être comprise largement. Les exigences de l'aménagement du territoire s'imposent à tous les acteurs économiques.

# LA COMPLEXITE DES INTERACTIONS ENTRE DIFFERENTES ACTIVITES TOURISTIQUES MARRAKECH

		Mise en valeur			Occupation du sol			Intégration aux activités			Induction d'une demande			
		Patrimoine	Activités locales	Attraits naturels	Concentrée	Dispersée	Emprise forte	Insertion	Volume	Enclavement	Indépendance	Dépendance	Hôtellerie	Circuit
Mise en valeur	Patrimoine						2							
	Activités locales							3						
	Attraits naturels													
Occupation du sol	Concentrée													
	Dispersée													
	Emprise forte			4										
	Insertion			4									1	
	Volume													
Intégration aux activités	Enclavement													
	Indépendance													
	Dépendance													
Induction d'une demande	Hôtellerie	5												
	Circuit													
	Services connexes													

Source : Tremblay F. et Gariépy M. (1994)

### **3.3 L'UTILITE SOCIALE**

L'utilité sociale d'une action touristique peut-être définie par le degré de satisfaction et de bien-être des deux parties : les touristes et leurs hôtes. Lors des études préalables l'état social et culturel de la zone d'étude doit être analysé au même titre que l'état initial de l'environnement et du tourisme. Pour cela, il faut évaluer le degré d'implication de la population du périmètre dans la vie touristique.

Cette évaluation est autonome, mais présente, comme pour la sphère de l'économie, de larges intersections avec l'évaluation environnementale qui doit traiter des impacts de la décision sur l'environnement humain et de la participation des différents acteurs et du public. Elle aussi doit comporter un volet avant que le débat ne s'engage sur chacun des projets.

#### **3.3.1. Les objectifs sociaux par rapport aux touristes**

La satisfaction du touriste se traduit par un sentiment de bien-être, une satisfaction vis-à-vis de l'offre. La qualité de l'offre inclut la diversité et la qualité des infrastructures d'accès, d'accueil, la qualité des paysages, de l'environnement, la qualité des services d'information et d'accueil, le contact avec la population et le rapport qualité prix. Ces notions sont difficiles à établir et à mesurer ; on doit se contenter du taux de fidélisation (enquête hôtelière, syndicat d'initiative) pour déterminer un niveau de satisfaction.

Le maître d'ouvrage doit être conscient qu'il existe un seuil de tolérance psychologique au-delà duquel le touriste ressent une frustration : lorsqu'il a le sentiment de n'être plus dépaycé ou d'être en surnombre pour l'accès aux activités (files d'attente aux remontées de ski par exemple).

Ces seuils peuvent être décrits au niveau des projets : au-delà d'un certain chiffre de population totale (permanente et saisonnière), les infrastructures (routes, stations d'épuration) et les superstructures (hébergements, gros équipements) montrent des signes d'insuffisance. A ce stade, c'est la qualité du cadre de vie qui est touchée (surcharge, bruit, encombrement, déchets, dégradation des services). Le décideur devra donc tenir compte des problèmes de saturation (limites de compatibilité entre activités, et limites de tolérance entre usagers eux-mêmes).

Au niveau stratégique, il conviendra seulement de mentionner l'étude de ces seuils lors de la définition du cahier des charges des projets. Des hypothèses devront être émises pour justifier l'importance des fréquentations prévisionnelles.

### **3.3.2. Les objectifs sociaux pour la population locale**

Le bien-être de la population locale est lié à la fonction du tourisme comme facteur de développement économique (source de revenu et d'emploi). Elle se traduit par sa participation au développement, à la planification et à l'organisation d'activités touristiques.

Pour les projets, il est possible de mesurer le nombre d'entreprises touristiques aux mains des populations locales, le nombre d'emplois dans les structures officielles et bénévoles (offices de tourisme, syndicats d'initiative, musées, etc.). Il est également possible de retenir des indicateurs plus subjectifs : maintien des traditions et des modes de vie. Il est plus délicat d'identifier des indicateurs globaux. Il convient, à ce niveau, de consulter des experts -plusieurs de préférence- et de définir le pourcentage de nuitées et de journaliers par rapport à la population locale et le pourcentage de résidences secondaires par rapport aux résidences principales, qui traduisent un équilibre touristes/population locale.

Il existe également un seuil de tolérance psychologique au-delà duquel les touristes sont rejetés par les autochtones ; cela se traduit par des changements de modes de vie, une perte d'identité, un oubli des traditions et des signes d'hostilité de la part des autochtones qui vont de la simple dégradation de biens au crime. Ce seuil pourra être apprécié par le nombre des délits impliquant des touristes par rapport au nombre total des délits commis.

L'évaluation environnementale devra pour éviter toute rupture du tissu social :

- . vérifier qu'un programme de partenariat est engagé avec la population locale, les différents secteurs d'activités, les autorités locales;
- . identifier les produits et les activités compatibles avec l'identité sociale et culturelle du lieu ;
- . déterminer s'il existe un programme d'information, d'éducation des autochtones et des autorités locales.

### **3.4 LA FAISABILITE TECHNIQUE ET FINANCIERE**

La réussite, en terme de bilan général, d'une opération d'aménagement touristique passe par la mise en oeuvre de techniques d'étude fiables pour déterminer les objectifs de marketing, pour fixer les conditions de conception, de réalisation et d'exploitation. La commercialisation et la promotion des opérations n'iront pas de soi. Un programme pour lequel les questions de maîtrise d'oeuvre et les grands principes d'exploitation sont insuffisamment étudiés, est souvent un programme dont l'acceptabilité environnementale est délicate.

#### **3.4.1. L'évaluation des flux monétaires**

Pour réaliser une étude de faisabilité technique et financière, il est indispensable d'évaluer les flux monétaires que pourra générer l'activité touristique. Ces flux résultent essentiellement des dépenses liées à l'organisation des voyages, au transport sur les lieux de vacances ou de loisirs, à l'hébergement (souvent sous estimé pour des raisons fiscales), à l'alimentation et aux différentes activités touristiques sur le lieu de séjour. Ces flux peuvent être estimés à partir du nombre de nuitées et de la dépense moyenne par touriste.

Sur ces bases, peuvent être évaluées :

- . la contribution de l'activité touristique au produit local, régional ou national ;
- . la part de l'investissement, tant public que privé consacrée au secteur touristique avec les incertitudes concernant les infrastructures et équipements multifonctionnels ;
- . la participation des séjournants aux recettes fiscales sous forme de taxes de séjours ;
- . la participation des professionnels à ces recettes fiscales sous forme d'impôts, de taxes professionnelles, etc. ;
- . l'entrée de devises qui fait du tourisme la première ressource d'exportation.

Paradoxalement, cette étude de faisabilité est souvent un des points faibles des projets. La croissance du secteur touristique a pu laisser croire que tout était possible, que les premières années de gestion permettraient les réajustements nécessaires.

Une dérive importante a conduit à repousser ces réflexions dans la phase immédiatement pré-opérationnelle. Les conséquences sur l'environnement ont souvent été graves : redimensionnement des projets, réalisation d'infrastructures non prévues initialement etc.

Pour les programmes, les études de faisabilité doivent préciser les objectifs de développement à atteindre et identifier les conditions techniques, organisationnelles et financières de leur réalisation. Elles doivent présenter un **phasage des réalisations** et justifier de manière précise les **conditions générales de leur gestion**. Elles doivent aussi déterminer si l'action est viable par autofinancement ou si son équilibre financier dépend de subventions, ou encore si sa viabilité est liée totalement ou partiellement à la fréquentation touristique.

### **3.4.2. Le maintien du capital environnemental**

L'étude de faisabilité devra également prendre en considération le coût du maintien du capital environnemental. Si l'on considère l'environnement comme un capital dont il faut assurer la conservation, il convient également d'en envisager le coût et son financement. Pour cela, le programme devra trouver des moyens de réinvestir une partie des gains générés par l'activité touristique dans la gestion, le maintien et la protection de ce capital environnemental. La création de **fonds environnementaux**, alimentés soit directement par les touristes eux mêmes, via des taxes de séjour sur l'hébergement, des taxes environnementales prélevées sur les transports, des taxes sur l'utilisation d'infrastructures ou d'équipements (remontées de ski par exemple), soit indirectement par les professionnels du tourisme (de l'agence de voyage au loueur de ski) pourraient être proposés à ce niveau.

Idéalement, les montants prélevés alimentant ces fonds environnementaux devraient être proportionnels à l'importance des impacts sur l'environnement en fonction du type de tourisme (éco-tourisme ou techno-tourisme) ou proportionnels au degré de responsabilité dans les atteintes portées à l'environnement.

### 3.5 LA DEFINITION D'UNE PROPOSITION

Chacune de ces approches explore une des dimensions de l'évaluation globale de la proposition. Dans cette démarche, le maître d'ouvrage doit mettre en place toutes les médiations entre les équipes qui en sont chargées (pour les propositions les plus importantes). Les propositions qui concernent le développement touristique d'un territoire doivent être replacées dans **un schéma de cohérence spatiale**.

Pour concilier ces intérêts différents, l'utilisation de l'espace doit être planifiée en fonction de la nature, de la vulnérabilité du sol et des milieux naturels. Pour la création de zones touristiques, il sera nécessaire de faire référence à certains critères de localisation (OPT; 1992). Toute programmation de développement touristique doit partir d'une réflexion sur la localisation des zones affectées à l'activité touristique, à partir d'un zonage en fonction de la vulnérabilité des milieux et de l'utilisation de l'espace pour d'autres activités.

Avant de soumettre une proposition à l'autorité qui sera chargée de son évaluation, son initiateur doit :

- . déterminer en fonction de certains effets sur l'environnement, la meilleure organisation spatiale ou le meilleur choix d'un emplacement pour les pôles de développement du programme touristique ;
- . préciser les infrastructures d'accès ou d'accueil acceptables en fonction de la sensibilité du terrain concerné et du type d'impacts qu'ils induisent ;
- . déterminer les caractéristiques des sites favorables à l'accueil des activités touristiques en fonction de leurs impacts sur l'environnement naturel et humain et les autres activités. Ainsi des activités entraînant une forte érosion ne devraient pas être tolérées dans les espaces fragiles;
- . pour un site connu, préciser les précautions à prendre en compte dans le cahier des charges environnementales.

L'objectif poursuivi est de lier la politique d'implantation touristique à une réflexion globale sur la mobilité et la planification spatiale qui reprennent et précisent les critères de localisation déjà énoncés en fonction de quelques grands principes.

**Le respect des équilibres :** la capacité prévue doit permettre au site d'accueil de conserver ses grandes caractéristiques. La densité des constructions dans un site doit être déterminée en fonction du type de tourisme pratiqué et surtout du type d'impact sur l'environnement.

**Les critères de macro localisation :** certaines localisations sont imposées par la nature du sol, mais la plupart des équipements sont plus ubiquistes. Le zonage devra donc distinguer les territoires accessibles à un seul type d'aménagement, de ceux qui laisseront un degré de liberté plus grand à l'aménageur.

**Le principe de spécialisation :** pour une planification des équipements touristiques à une échelle régionale ou nationale, il faut tenir compte de leur spécialisation et rechercher les économies d'échelles. Il convient de privilégier la polyvalence des équipements pour que leur gestion ne soit pas totalement tributaire des touristes, et ne soit pas soumis aux fluctuations touristiques saisonnières.

**Le principe de complémentarité :** pour ne pas multiplier les équipements notamment de services, seules les réalisations complémentaires des installations existantes dans un maillage urbain seront réalisées. Les centres de loisirs intégrés, vivant en autarcie sont d'un intérêt très contestable. Il est préférable de localiser les implantations touristiques à grosse capacité d'hébergement à proximité de localités et de centres afin qu'elles puissent bénéficier de services et équipements existants.

**La concentration et l'optimum d'équipements :** la composition spatiale, c'est-à-dire l'équilibre concentration/déconcentration permettra d'éviter la dissémination pour certaines activités ou au contraire la concentration, cette dernière permettant de renforcer la fonction urbaine. Ce critère ne doit pas toutefois servir de prétexte pour accentuer le déclin de certaines parties du territoire au profit de zones plus dynamiques.

**Les critères d'accessibilité et de mobilité :** En positionnant ces infrastructures à proximité de lieux habités de manière permanente et en liaison avec les infrastructures de communication et les transports en commun, on évitera les déplacements inutiles en les rendant aussi compatibles que possible avec la protection de l'environnement. L'adéquation entre les infrastructures d'accueil et les infrastructures d'accès pour un site choisi sera recherchée en fonction des modes de transport, pour favoriser l'accès, par l'utilisation des transports en commun et décourager l'utilisation des transports motorisés individuels.

**Le principe de compatibilité :** La localisation des activités touristiques par rapport à d'autres secteurs implique la définition des espaces à vocation uniquement touristique et des zones mixtes (respect du principe d'usage multiple et principe d'usage unique.). Pour rendre compatible les zones touristiques avec d'autres activités économiques, il est préférable de convenir d'une adaptation réciproque des activités.

Cette mise en relation des aménagements avec l'occupation du sol permet d'éviter des conflits d'utilisation pour les ressources et d'identifier les zones de conflit possible à long terme, en tenant compte de l'extension des zones d'habitat.

## **4. LA VALIDATION ET LE CONTROLE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROGRAMMES**

La méthode d'auto-évaluation proposée aboutit, en intériorisant progressivement les différentes contraintes, à la définition d'une proposition. Si ce travail est conduit avec compétence et objectivité, la proposition doit être le meilleur compromis entre les objectifs économiques, financiers, sociaux et environnementaux. La réalité est plus complexe et les tendances à la sectorisation des compétences sont, même pour des projets publics, telles que chaque maître d'ouvrage est plus motivé par le devenir à court terme du secteur en faveur duquel il intervient que par la définition des conditions d'un développement touristique durable.

Un regard extérieur critique est nécessaire : il faut compléter l'auto-évaluation par une phase d'expertise qui permet d'apprécier la qualité de cet exercice dans le cadre d'un audit externe qui permet à l'autorité de contrôle et au public concerné de s'exprimer. L'évaluation interne réalisée par le maître d'ouvrage, ne peut remplir sa fonction si ce dernier oeuvre seul : la force des groupes de pression qui espèrent bénéficier des avantages de la proposition finiraient vite par produire des effets pervers importants.

De la même manière, l'intervention exclusive d'une autorité environnementale extérieure, à supposer que cette possibilité soit une voie acceptable pour les ministères aménageurs ne serait guère plus satisfaisante car tout le bénéfice de la démarche repose sur la manière dont ce travail va marquer les programmes et les projets qui prolongeront ces premières réflexions.

Pour réaliser cette tâche, il faut être à la fois dehors et dedans, convaincre autant qu'imposer. Pour limiter les risques qui rendent difficile la mise en oeuvre de l'évaluation environnementale au niveau des politiques et des programmes touristiques, plusieurs règles peuvent être proposées :

- . l'approche environnementale doit être globale et non limitée à des approches sectorielles : l'environnement doit être présent dès le début du processus de planification et en accompagner toutes les étapes ;
- . l'évaluation environnementale implique de retenir des critères environnementaux très précis pour échapper au piège de la critique générale ;

- . il est nécessaire de retenir une démarche précise et donc de poser des règles de méthode, sans que cette évaluation soit encadrée par une procédure trop stricte. L'initiateur doit conserver une grande latitude pour définir les voies et les moyens de cette tâche.

La démarche proposée ici, est à la fois interne et externe au processus de planification : elle est conduite sous la seule responsabilité de son initiateur mais elle doit être validée de l'extérieur par une autorité environnementale en favorisant la participation du public. Cette démarche doit être itérative en fonction du rythme de l'élaboration de la politique, du plan ou du programme. Pour cela, l'autorité de contrôle doit énoncer des principes, poser des questions auxquelles il convient de répondre à chaque étape du processus sans définir, au point de départ, des phases s'enchaînant les unes aux autres comme le requiert une procédure formalisée.

Toutes ces étapes ne sont pas développées ici. Il eut été nécessaire pour cela d'étudier de manière beaucoup plus précise les conditions de la prise de décision, les objectifs et les contraintes de chacun des acteurs. Ce dernier chapitre souhaite, plus modestement, présenter les grandes orientations qui doivent être mises en place pour compléter la démarche de prise en compte de l'environnement par le maître d'ouvrage.

## 4.1 LES ALTERNATIVES PROPOSEES

Cette phase doit répondre d'une manière très ouverte à la question suivante : compte tenu des objectifs poursuivis quelles sont toutes les solutions envisageables ?

Cette question essentielle doit être posée avant que des choix stratégiques trop nombreux aient été faits, le plus en amont possible dans le processus de planification. La qualité de l'étude de faisabilité est largement liée à la prise en compte de l'environnement le plus tôt possible pour exclure les hypothèses qui provoqueraient par la suite des pollutions et des nuisances majeures qui seraient très difficiles à atténuer.

Dans la phase opérationnelle, celle des projets, le champ des possibles est souvent devenu trop restreint puisque tout le processus d'élaboration consiste à choisir, parmi tous les chemins qui se présentent, celui qui, finalement, sera seul retenu.

La présentation d'options contrastées est indispensable. Beaucoup peuvent être étudiées, les quatre pôles entre lesquels elles doivent être définies sont seules représentées ici selon que l'on privilégie les aspects environnementaux, économiques, touristiques, sociaux. Les avantages et les inconvénients de chaque alternative doivent pouvoir être comparés, en utilisant aussi bien les techniques coûts-avantages que les méthodes multicritères.

### *L 'option zéro*

L'option zéro doit être considérée dans toute évaluation environnementale même si cette option est difficile à accepter pour le maître d'ouvrage puisqu'elle signifie l'abandon de sa proposition. Elle signifie, dans les cas des politiques, la continuation des actions antérieures et leur évaluation. Elle peut, dans l'intérêt même de l'initiateur d'une proposition, montrer les conséquences de la non intervention. La poursuite des tendances lourdes peut, dans certains cas, provoquer des dégradations plus importantes qu'une intervention plus volontariste.

### *L 'option orientée environnement*

Une alternative privilégiant la protection de l'environnement peut être élaborée. Son objectif est de préserver au maximum les écosystèmes et, dans toute la mesure du possible, faire bénéficier le milieu récepteur d'un gestion conservatoire.

Elle peut avoir pour conséquence de restreindre partiellement le développement du tourisme et de freiner le développement économique et social.

### **L'option orientée socio-économique**

Une autre option qui maximise l'utilisation des ressources et présente les effets bénéfiques les plus importants sur le développement touristique et économique a des conséquences moins favorables sur l'équilibre naturel, social et culturel.

### **Les options d'équilibre**

Enfin les options de compromis doivent être présentées. Elles peuvent proposer une répartition équilibrée des activités avec un zonage du territoire selon les utilisations prioritaires : des zones orientées "production", d'autres "protections", avec création de corridor d'accès, dans le respect des contraintes écologiques et sociales du lieu.

Elles doivent surtout présenter des mesures d'atténuation pour garantir le respect des objectifs qu'elles ne privilégient pas. La démarche consiste à proposer des solutions pour minimiser ces impacts préalablement identifiés en terme de variantes de localisation, de choix technologiques et financiers. Il s'agit de définir des priorités d'action selon les secteurs les plus touchés ou les plus concernés, par les phases ultérieures (la réalisation des programmes par des projets par exemple). De plus, un dispositif de suivi sera proposé pour accompagner la réalisation de l'ensemble des projets.

## PRESENTATION DES ALTERNATIVES

<b>Critères d'évaluation</b>	<b>Alternative 1 option zéro</b>	<b>Alternative 2 option environnement</b>	<b>Alternative 3 option socio-économique</b>	<b>Alternative 4 option d'équilibre</b>
Satisfait globalement les objectifs du développement touristique				
Reflète les politiques de développement national ou régional				
Reflète les politiques de développement touristique				
N'entraîne pas de prélèvements excessifs sur les ressources naturelles y compris l'énergie				
N'exerce pas de rejets/impacts excessifs sur les milieux récepteurs y compris les paysages				
Renforce la protection de l'environnement et le développement des zones protégées				
Permet la préservation des sites historiques et archéologiques				
Optimise le développement des bénéfices économiques globaux				
Procure des emplois et des revenus substantiels pour la population locale				
Permet le développement des économies des régions en difficultés				
N'exerce pas de concurrence excessive/aux autres activités économiques				
Minimise les impacts socioculturels				
Permet le renouveau et le dynamisme des arts et de l'artisanat local				
Permet l'utilisation polyvalente des infrastructures/équipements existants et nouveaux				

## 4.2 LA PARTICIPATION DU PUBLIC

En France, la loi du 12 juillet 1983 sur les enquêtes publiques a ouvert la voie d'une démocratie plus participative. Son intitulé affiche une double ambition : démocratiser l'enquête publique et protéger l'environnement. Selon les termes du rapporteur du projet de loi, M. de Caumont, il s'agit de répondre "à l'attente de tous ceux qui souhaitent pouvoir participer plus activement à l'élaboration des décisions qui peuvent avoir un impact considérable sur leur cadre de vie". Mais, "une enquête publique conduite dans les conditions démocratiques de large information et expression de citoyens ne peut conduire à une véritable participation que s'il existe un lien assez précis, voire contraignant, entre, respectivement, les opinions émises, les conclusions des enquêteurs et la décision finale relevant de l'autorité administrative" (I. Colson).

La participation du public à ce processus est difficile puisque souvent ces propositions stratégiques sont élaborées sans beaucoup de publicité. Comment, dans ces conditions, améliorer la transparence du processus d'élaboration et la participation du public lorsque les questions de l'environnement sont posées ?

### 4.2.1. L'intérêt et les difficultés de la participation du public

Pour favoriser cette intervention du public, la formulation des propositions stratégiques et les modalités retenues pour leur présentation doivent éviter plusieurs difficultés qu'il est nécessaire de surmonter lorsqu'elle est soumise au public :

- . la simplification pour trop se rapprocher et mieux se faire comprendre du public qui risque de vider des questions complexes de leur intérêt ;
- . la globalisation liée à l'idée que cette évaluation doit être l'occasion de traiter de tous les problèmes sous tendus par la proposition ;
- . la dramatisation qui répond à la gravité des enjeux, d'autant que, par la suite, la proposition sera présentée dans le cadre de manifestations qui sont chargées d'en assurer la promotion et sont l'occasion de commencer la promotion du programme touristique.

Si l'un des risques majeurs de la participation du public à la phase d'évaluation environnementale des projets est lié à la surdétermination des intérêts particuliers des citoyens personnellement touchés, celui qui paraît le plus grave lors du débat sur les politiques est celui de la controverse en tant que telle, sans véritable référence à un contenu bien identifié. Les difficultés sont plus faciles à surmonter pour les programmes : la participation de tous les acteurs institutionnels et des représentants des associations de protection semble pouvoir être conduite dans de bonnes conditions. Rien ne s'oppose à ce que le public soit informé avant la décision et plusieurs pays ont montré qu'il est possible de faire participer le public activement à l'élaboration de la décision définitive. Cela d'autant que souvent les impacts sont lointains, indirects et, pour tout dire non évidents.

Les avantages d'une participation du public dès ce moment de la planification, si elle est délicate, n'en présente pas moins, dans tous les cas, de nombreux avantages :

- . elle permet d'informer toutes les parties concernées pour couper court à toute interprétation erronée et éviter bien des désagréments lors de la phase de discussion des projets. Les tentatives d'échapper à la discussion publique des répercussions sociales et environnementales aboutissent presque inévitablement à des difficultés et provoquent des retards dans la mise en oeuvre des projets ;
- . elle favorise le dialogue et l'échange de renseignements tout au long du processus de planification. Les avantages sont durables si cette concertation est bien conduite. La confiance du public est souvent améliorée par sa participation au processus d'évaluation ;
- . elle constitue la seule technique vraiment fiable pour connaître la sensibilité des citoyens à une proposition et permet de connaître les seuils de tolérance de la population.

#### **4.2.2. les formes de la participation du public**

Il est souhaitable que le public intervienne le plus en amont possible de la planification car il ne faut pas que les décisions soient prises sans que tous ceux qui sont concernés aient l'occasion d'influencer les décisions.

Trois principes doivent être retenus pour organiser la participation du public sur les politiques, plans et programmes touristiques :

- . les divers publics intéressés sont **informés** le plus en amont possible du processus d'élaboration de la proposition;
- . les **lieux d'expression correspondants** sont prévus avant que les objectifs aient été arrêtés ;
- . la décision finale et ses motivations, y compris du point de vue de l'environnement, sont rendues publics.
- . il pourrait être nécessaire de définir, au cas par cas, une obligation formelle de consulter le public sur les programmes les plus sensibles, dans certaines régions où la multiplication des projets touristiques appelle un débat.

Pour les **politiques touristiques** la participation directe du public n'est généralement pas envisageable, ne serait-ce que parce que le niveau national imposerait un dispositif particulièrement lourd. Cette étape devra donc être remplacée par un débat entre les acteurs impliqués au sein de l'observatoire du tourisme et sous la direction des ministères par exemple. Cette consultation gagnera, en l'absence d'organismes consultatifs représentant des groupes d'intérêt précis, à s'adresser aux associations environnementales et à d'autres groupes concernés plutôt que de vouloir toucher directement la totalité des citoyens, compte tenu notamment des coûts financiers de ces procédures. La démocratie directe est une gageure à l'échelle d'un pays.

Pour les **plans et les programmes** rien ne s'oppose à l'organisation de véritables consultations. L'exemple des programmes d'infrastructures routières dans plusieurs pays (Pays-Bas et Grande-Bretagne en particulier) montre que la participation du public, dès cette phase, améliore de manière notable la qualité du débat sur les projets.

Pour réussir cet exercice difficile, le public doit être informé par un document clair et concis rappelant ou proposant les options ou alternatives dégagées et soulignant l'option la plus satisfaisante pour permettre un équilibre entre les différents intérêts.

Quelles que soient les alternatives choisies, elles doivent présenter les moyens proposés pour mettre en oeuvre les différents objectifs, le cadre général et l'échéancier des différentes réalisations et ses conditions techniques et financières. Cette information du public peut porter sur la seule solution retenue lorsque celle-ci comporte des variantes qui reprennent les principaux enjeux de la proposition.

## 4.3 LE SUIVI ET LE BILAN

Pour les politiques et les programmes touristiques qui se mettent en oeuvre progressivement sur de longues périodes, le suivi est important car il permet de réajuster les objectifs au fur et à mesure de la réalisation des travaux. Il est ainsi possible d'intervenir lorsque des effets imprévisibles se manifestent. Cette démarche peut conduire à une réévaluation de l'action ou à son adaptation par des mesures appropriées.

Au niveau des programmes, la surveillance devrait être concentrée sur les effets les plus importants des actions touristiques. Pour cela, lors de l'analyse de l'état initial du tourisme et de l'environnement dans la zone d'étude, il est nécessaire de définir un ensemble d'indicateurs et des sites bien identifiés sur lesquels le dispositif de suivi sera mis en place.

### 4.3.1. le suivi

La période qui suit l'autorisation du programme est importante pour maîtriser tous les effets indirects des programmes touristiques. Le maître d'ouvrage doit pour cela prévoir des dispositions générales qui s'ajoutent à celles qui seront décidées pour chacun des projets de manière à garantir la cohérence de l'ensemble. Ce dispositif accompagne la mise en place des travaux et des activités prévues par le programme.

Un processus dynamique et itératif doit être mis en place car le suivi assure une double fonction :

- . il est **contrôle** : il a une fonction pratique primordiale de réajustement des conditions de l'autorisation pour corriger les écarts constatés par rapport aux prévisions et garantir l'unité du processus d'évaluation depuis les niveaux les plus stratégiques jusqu'à la réalisation des travaux;
- . il est aussi **vérification** : l'évaluation environnementale des programmes doit permettre de mettre en place des laboratoires du développement durable pour les principaux secteurs d'activité. Les prévisions qui sont faites sur l'impact d'un programme sont toujours entachées de certaines incertitudes qui rendent indispensable un suivi des répercussions qui se manifestent effectivement.

La question centrale est celle de la surveillance et de la vérification du respect des engagements pris lors de l'étude du programme pour la réalisation des projets. Pour être efficaces, ces mesures de surveillance qui reposent sur la connaissance du changement doivent fournir un dispositif d'alerte permettant une rétroaction sur les conditions initialement fixées. La constatation d'une dégradation excessive de terrains soumis à des fréquentations plus fortes que prévues doit se traduire par des mesures pour limiter l'accès du public dans les espaces les plus fragiles. Les actions prévues par le programme ne sont décidées que d'une manière conditionnelle, dans les limites mesurées par les indicateurs du maintien des objectifs de qualité.

Plus encore que pour les projets, la performance des méthodes de prévision de l'importance des impacts est limitée. Les outils d'évaluation sont efficaces en ce qu'ils orientent avec une fiabilité suffisante les décisions stratégiques mais ils sont insuffisants pour fixer avec précision les conditions de la réalisation des projets. Aussi, la mise en place d'un suivi et l'examen de l'évolution d'un certain nombre d'indicateurs dont les études ont pu montrer la pertinence doivent permettre, si certaines dérives sont constatées, de réviser les règles posées initialement.

Cet outil d'observation peut prendre la forme d'un **tableau de bord simple**, d'une manipulation aisée, pour alerter les responsables et favoriser leur intervention sur le contenu des autorisations à délivrer sans provoquer des retards liés à l'obligation de reprendre certaines études. Il suppose la collecte et l'analyse systématique d'informations simples à une fréquence élevée, aux périodes les plus significatives. Pour garantir l'efficacité administrative de cette surveillance, un rapport annuel doit permettre de tirer les conséquences des écarts entre les résultats anticipés et ceux qui sont atteints.

Ce mécanisme de surveillance de l'environnement biophysique et humain doit produire une partie des informations nécessaires pour l'étude des projets. Il doit permettre de faire la distinction entre les changements entraînés par les impacts directs ou non, mais imputables au programme, les changements résultant de mesures d'atténuation et les changements inhérents aux écosystèmes. Pour que ces résultats puissent être généralisés, le protocole de suivi d'un programme doit être défini avec toute la rigueur scientifique nécessaire et n'être décidé qu'après une consultation d'experts. Ses résultats peuvent ainsi enrichir la connaissance sur la prévision et le contrôle des répercussions sociales et écologiques et contribuer à la mise en place des observatoires du changement des caractéristiques biophysique et humaines du milieu.

Les observatoires régionaux du tourisme évoqués plus haut pourraient être chargés, en liaison avec les maîtres d'ouvrage, du suivi des programmes les plus importants. Cela permettrait de regrouper et de mieux gérer les informations dans une base de données utile pour l'évaluation des projets ultérieurs.

Ce suivi repose sur l'actualisation de données de base qui décrivent les conditions présentes au moment de l'élaboration du programme. Le protocole définit ainsi, pour chacun des projets futurs, les données relatives à l'état initial et aux indicateurs généraux qui doivent être retenus pour son suivi. Un effort particulier sur la précision et la qualité des données initiales et leur présentation standardisée, permet l'établissement de comparaisons autant synchroniques que diachroniques.

Le tableau joint présente un exemple de gestion du suivi des impacts dans un ensemble aussi complexe que celui de la ville de Marrakech.

#### **4.3.2 LE BILAN**

Le bilan est une évaluation globale, 5 ou 10 ans après la réalisation des principales interventions prévues par le programme, il correspond à ce que la littérature anglophone désigne sous les termes de "post-project audit".

Le bilan participe de la même problématique : il est une phase de vérification après la réalisation des projets encadrés par le programme. Il constitue une post-évaluation de l'efficacité des décisions prises dont la réalisation constitue la dernière étape de l'évaluation d'un programme et en améliore le rendement et l'efficacité.

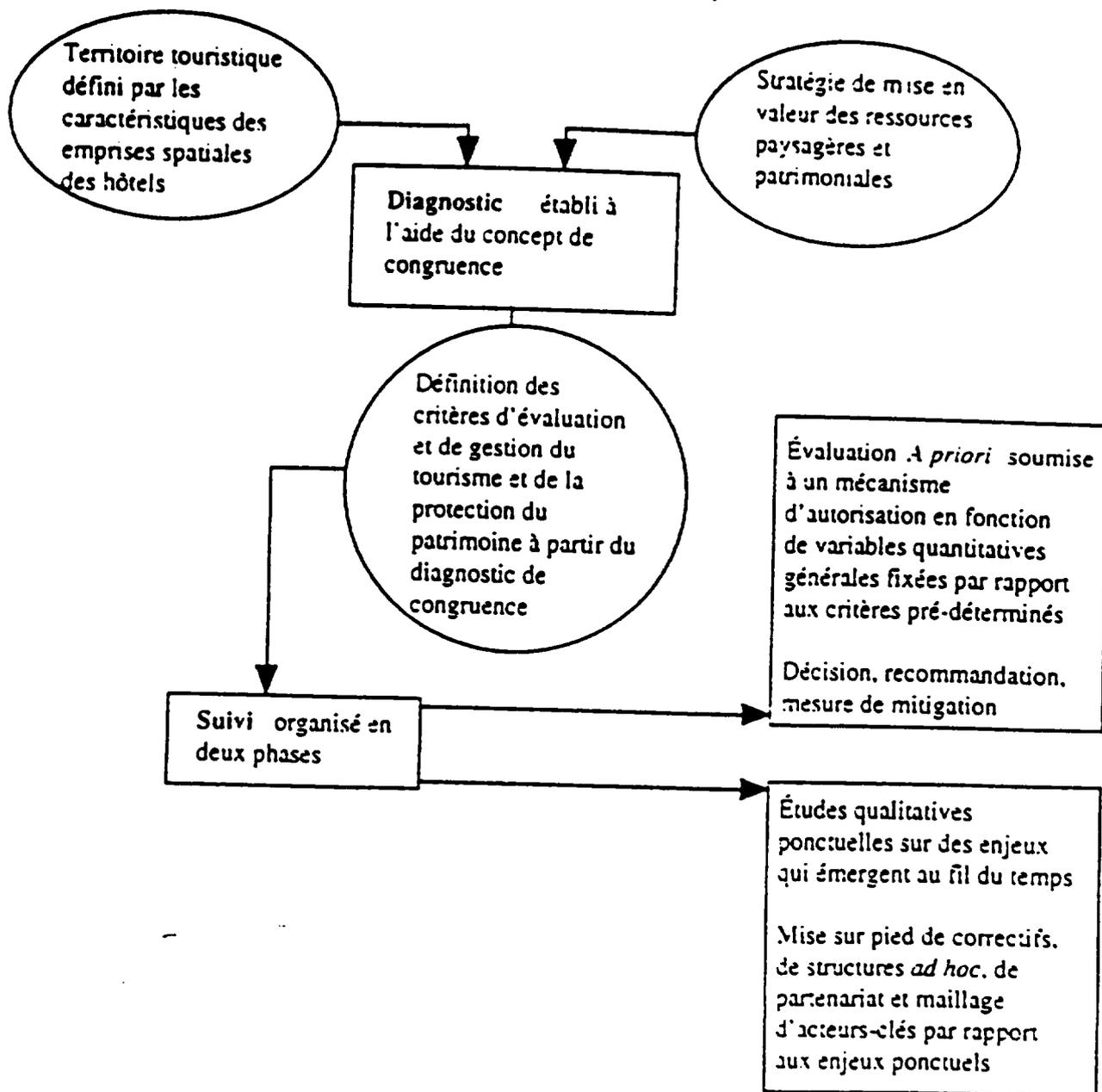
Ces évaluations a posteriori sont indispensables pour que progresse de manière significative l'évaluation environnementale des programmes dans ce qu'elle a de plus spécifique: l'analyse d'un objet complexe sur de vastes territoires. Cette confrontation des prévisions formulées par l'étude d'impact et précisées lors de l'ensemble du processus d'évaluation environnementale des projets avec les conséquences réelles de leur mise en oeuvre doit permettre :

- . d'apprécier l'intérêt relatif des différentes méthodes disponibles en vérifiant l'exactitude des prévisions ;
- . de mesurer les limites inhérentes à chacun des outils disponibles ;

- . d'en améliorer l'emploi, d'identifier les problèmes qui demeurent et d'orienter les chercheurs dans ces directions.

Les données de surveillance postérieures à la réalisation des projets produisent des informations qui permettent une meilleure compréhension des phénomènes et donc un enrichissement des conditions de l'évaluation environnementale notamment sur les effets les plus indirects et les plus cumulatifs.

# LA GESTION DES IMPACTS DU TOURISME EN MILIEU URBAIN



D'après Tremblay F. et Gariépy M. (1994)

# CONCLUSION

De nombreux obstacles restent encore à surmonter avant que les évaluations environnementales ne s'imposent comme une dimension indispensable à l'élaboration de toutes les politiques, plans et programmes touristiques.

Des obstacles **juridiques** tout d'abord. La proposition de directive sur l'évaluation des politiques, plans et programmes touristiques de 1990 n'ayant pas été adoptée par les états membres de l'Union Européenne. Il est probable que chacun des pays sera conduit à poursuivre les réflexions, à engager certaines évaluations stratégiques sans définir une exigence réglementaire. Votée, cette directive devra également être transposée dans les droits nationaux avant d'entrer en application. Le chemin reste long et l'absence d'un cadre administratif et d'une procédure est un facteur limitant très important.

Il faut également mentionner les difficultés **méthodologiques** liées à la nature même de la démarche, l'absence d'ancrage spatio-temporel, qui rend nécessaire un raisonnement prospectif et qui fait largement place à la subjectivité, aux valeurs et aux interprétations du décideur avec tous les risques correspondants. Ces problèmes pourront être surmontés par une approche pluridisciplinaire et la participation du public à certains moments clés.

Les problèmes d'accès aux **données sur l'environnement** sont également à prendre en compte. Il est souvent nécessaire de trouver des indicateurs qui doivent permettre aussi le suivi et la surveillance des territoires soumis aux pressions touristiques. Il ne faut pas oublier non plus les lacunes des méthodes et d'outils permettant d'agrèger les impacts et de les évaluer.

Cependant sans être la panacée, les évaluations sont une des conditions d'un développement du tourisme respectueux de l'environnement. "Bien planifié et contrôlé, le tourisme, le développement régional peuvent aller de pair" (Vème Programme Communautaire, 1992). Il en va de même pour l'environnement. Pour cela, l'évaluation des impacts doit être conçue comme guide lors de la réflexion sur les choix possibles. Ces choix doivent reposer sur un compromis entre la rentabilité socio-économique, la préservation de l'environnement et les impératifs technico-financiers.

La tâche est immense puisqu'il convient de prendre en compte les effets des décisions touristiques sur l'environnement dès l'élaboration des politiques, plans et programmes touristiques. Idéalement il serait souhaitable d'intégrer les contraintes environnementales à tous les stades de l'élaboration d'une proposition.

L'approche stratégique ne doit pas signifier l'abandon de l'étude d'impact des projets, les deux niveaux doivent s'articuler pour "maximiser" les bénéfices de la prise en compte des impacts du tourisme sur l'environnement.

Cette évaluation des politiques, plans et programmes s'inscrit dans une perspective de gestion intégrée de l'environnement et du territoire, une stratégie de prise en charge globale, structurée et planifiée et une intervention à toutes les phases et à tous les niveaux de préparation d'une proposition de réalisation des travaux et de gestion des équipements.

Gérer c'est prendre en charge depuis l'origine du problème en agissant sur les causes, en réduisant le plus possible les effets négatifs inévitables.

Les stratégies de gestion requièrent un état des lieux défini avec suffisamment de précision qui rend indispensable la mise en oeuvre de systèmes de collectes d'informations et de données fiables, en continu. Elles appellent la mise en place des réseaux de surveillance et de veiller à l'amélioration des instruments de prévision. Une véritable planification, c'est-à-dire un choix rationnel qui porte sur des priorités à établir, des délais à respecter, des actions à mener, des acteurs et des moyens à mobiliser, des coûts à prévoir est indispensable pour garantir l'efficacité de ces mesures sectorielles. Enfin, toute stratégie de gestion demande une évaluation sérieuse pour apprécier l'utilité et l'efficacité des mesures prises et de proposer les rajustements, compléments, ou renforcements qui s'imposent.

C'est à ce prix que l'évaluation environnementale trouvera dans le domaine touristique sa mise en oeuvre la plus complète. C'est à cette ambition que ce travail a souhaité contribuer.

# **RESUME ANGLAIS**

## **AN APPROACH TO THE ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OF TOURISM POLICIES, PLANS AND PROGRAMMES**

The need for integration of environmental protection in certain key sector such as tourism is well recognised. It is referred to in the 5th Action Programme of the European Commission. It is also one of the conclusions of the Report of the implementation of Directive 85/337 in the member states that the environmental impact assessment of projects often takes place too late in the development process to enable the consideration of possibly more environmentally friendly alternatives.

Therefore we think that environmental assessment of tourism policy, plans or programmes should insure that the environment is included within the entire decision making process.

As many economic sectors are encountering difficulties, tourism is becoming one of the most important social and economic activities in Europe, both in terms of employment and contribution to GDP, and as growing items consumer demand. World-wide tourism is growing at nearly 5 % per year, as petroleum, the automobile and computer industry -the traditional leaders- are declining. Tourism appears more and more as a substitution activity of agriculture or industry, showing many complementary advantages. It brings income and jobs, increases understanding of other cultures, and when properly structured, preservation of natural and cultural heritage. It is also a factor of modernity, which brings social and cultural benefits.

However, as growth of tourism is combined with technological improvement, it is causing proportional destruction of environmental resources, as for instance destroying the ecosystemic balance, damaging landscape, inducing competition for resources and services, such as land, fresh water, energy, sewage treatment. In addition, the host population may suffer the loss of their traditions and become over dependant on tourism income.

Moreover, tourism appears to be backwardness for environmental standards. There is no responsible care. The "polluter pay" principle does not exist. Profit and customer satisfaction are still governing tourism development, environment being left aside.

## **Objective of the research project**

The key question underlying all reflection about the tourism/environment relation is how to reconcile tourism development with environmental protection in the respect of sustainable development. Our survey centres on the problem of awareness within decision making of the need to analyse such impacts and suggests a systematic approach to the treatment of environmental issues.

Among strategies for environmental management, new approaches emphasise environmental assessment at policy, planification or programmatic level. They can be an important planning tool used to predict potential environmental consequences of decision making. Indeed this is the only way to ensure that environmental concerns are integrated into the development of policy options, as well as plans or programmes.

The purpose of this research based on a European directive proposal from 1990 still on the agenda, is to develop the first step of a methodology of environmental assessment of tourism policy, plans or programmes. This could help decision makers to promote environmentally favourable propositions in the tourism field and be an assessment guide for the controlling authority.

## **The methodology**

The first step of the methodology was to carry out a survey on existing specific literature, using basic devices such as key word searches and abstract scans. Information was gathered mainly from the European databases and main libraries in Brussels and Tilburg, as well as Aix-en-Provence. The main problem arising from this survey was on the one hand the overwhelming quantity of documents concerning Environment and Tourism and on the other hand the lack of literature on Environmental assessment and any other on our topics.

Secondly it was absolutely necessary to meet experts and stakeholders in environment and/or tourism to understand the main problems arising from this activity, and also concerns, values, attitudes. We therefore met experts from the European Commission (DGXI, DGXIII, EUROSTAT), the European Council in Strasbourg, and at International level from UNEP, WTO, WTTERC. At a national level we met people from the tourism organisation in Belgium and environmental consultants. We also met stakeholders in the Forum of Tourism in Walloon. In France we contacted the Minister for Environment and Tourism, and local authorities.

## **The background of Environmental Assessment**

Environmental management tools do exist which were developed at national, international and community level, in view of prevention. An European directive from 1985 aims to take account of environmental impacts induced by private or public projects, including certain tourism projects such as marinas, hotel complexes, holiday villages etc. A proposition of directive of 1993 should extend the scope of application.

But this approach remains very limited to the boundaries of the project: only space and time limited impacts are taken into account. Also, some countries are reluctant to make use of this tool, and it often appears to be more of an administrative step than a means of environmental impacts appraisal.

Therefore the use of environmental assessment seems more appropriate for the problem of tourism development. The aim of environmental assessment is to enable policy makers to take into account the environmental effects of policies and their socio-economic consequences before implementation. It obliges policy makers to introduce environmental considerations during the first stages of tourism planning;

- . assessment at the policy level represents the earliest and best opportunity to anticipate environmental problems and exploit opportunities that are likely to occur at subsequent program or project implementation stages;
- . environmental assessment at the policy formulation stage is needed to help determine the fundamental feasibility of a public tourism initiative, condition under which and means by which the policy will be implemented ;
- . some important environmental opportunities and impacts can only be assessed at the policy stage, because there is no follow-up program or project ;
- . the cumulative environmental effects and socio-economic consequences of a public initiative can sometimes best be assessed at the policy stage ;
- . the environmental assessment of policy helps integrate environmental considerations into the mainstream of planning and decision-making.

## **The scope of environmental assessment**

However, environmental assessment involves many difficulties, first of all due to a different scale of time and space (it cannot be seen only as a simple application of impact assessment to a larger scope). A different type of methodology and utilisation of different tools and methods of assessment needs to be developed. These problems can also be overcome by a step by step approach, and by the help of modelling.

Secondly the scope of the environmental assessment is difficult to define, because of the nature of tourism which is a split, complex and transverse activity depending on many other sectors.

Policies, plans and programs are also difficult to define, the distinction between them being unclear in the field of tourism. Policy is defined as general orientation or the ways in which government seeks to achieve the objectives which it sets itself in the sphere of tourism. Plans define more time or space organised actions, as programs are defined as an organised set of initiatives or activities carried out in pursuit of particular policy objectives, whether explicit or implicit. It is implemented through one or more projects or activities. Decisions are usually the responsibility of public authority (government, ministry in charge...). Also in the field of tourism, real policies are very scarce and tourism actions are more at programmatic level.

In order to concentrate on the main issues of tourism and the environment, we have therefore decided to define the scope of environmental assessment by including following items:

- . access equipment (roads, parkings, etc.) ;
- . accommodation equipment, and attractions ;
- . activities linked to those infrastructures.

For policy, plans and programme we mean an action or a series of actions including objectives or measures concerning the resources allotment or financial instruments which have consequences on the use of natural resources. (U.N.O, 1992).

## **The criteria used for environmental assessment**

Once the frame of the study is fixed, an appropriate approach needs to be developed, based on examples drawn from other types of assessment, including a review of techniques and tools.

The first step is to provide criteria of assessment. The choice of those criteria is based on:

- . the conception of what environment is (an eco-socio system). The implications of the environmental effects have to be translated into terms that are meaningful to the individual and to society, and that reflect collective social values and areas of concern, and how this could be applied to tourism ;
- . what tourism should be, and what purpose it should respond to.

As the name implies, an environmental assessment of policy is concerned primarily with environmental objectives as it is concerned with environmental effects.

Secondly tourism policies should correspond to economic utility, as it is viewed as the means of developing human resources.

Thirdly, the action should be of social utility, both in terms of tourist satisfaction and in terms of host population welfare, bringing consensus between stakeholders,

Fourthly and lastly, a policy should be financially viable and technically feasible.

We have therefore identified four key criteria :

- . environmental objectives ;
- . economical utility ;
- . social utility ;
- . technical and financial feasibility.

## **The stakeholder of environmental assessment**

This approach should either help policy makers in developing a more environmental and sustainable policy, or as a tool for helping policy evaluation. That would involve defining who is doing what, in other words who are the stakeholders of evaluation.

The authority responsible for environmental assessment should be decision makers, and decision controllers. The first category includes for instance Mayors, local and regional Council. As for a controlling authority, we suggest that it could be done in the frame of a tourism observatory by a pluridisciplinary body including members of the Ministry of Environment, Tourism, Equipment or other ministry involved in this field, as well as experts covering relevant backgrounds, disciplines and experiences.

### **The methods**

Once a set of criteria is designated, main issues should be identified and classified. Therefore the need to choose the best indicators that describe all environmental modification due to tourism actions is necessary. However those indicators must be simple, representative and express major issues.

The first principle is to appreciate the carrying capacity that means the ability of given milieu to support pressure due to tourism without being modified. This implied being able to specify the degree of vulnerability of the different environment receptors. This will also enable defining limiting factors and constraints.

To define carrying capacity parameters, and carry out assessment, the decision maker will have to define the more accurate indicators and choose the right method adapted to the action. This can be done with the appropriate method and instrument including elaborating options, using social standards, analysis and evaluation tools.

**Computer modelling** could be developed to assess the environmental effects of policy, plans and programmes. Long term investigations are made to elaborate options.

**References to social norms:** such as European standards for bathing or drinking water;

#### **Analysis tools:**

- . data-bases such as European data banks (EUROSTAT), or world data's (WTO), or local ones .
- . mapping (overlay methods) in order to define potentiality and constraints ;

- . Geographic Information Systems (GIS) may be regarded as computerised maps which can be used for model calculations .
- . check-lists are the simplest tools to list environmental impacts ;
- . cross impact matrix can help the identification of linkages between a tourism policy and the environment -case comparison which can provide a more realistic approach and source of information ;
- . content analysis helps to identify stakes and value priorities. ;
- . public or stakeholders survey and consultations in order to understand attitudes, values and concerns;
- . expert survey (the Delphi method) which are specialised forms of survey used to elicit opinions and perspectives from recognised experts, through written questionnaires to a network of pluridisciplinary experts and aiming at getting an overview of potential effects and consequences of the policy ;
- . consultation, interviews with experts, leaders or representatives of stakeholders or any groups, for key issues, cause effect linkage, qualitative more than quantitative approaches ;
- . workshop, meeting of individuals in order to generate sharing knowledge, experiences including the pluridisciplinary approach ;
- . public review panel.

### **Method of evaluation :**

As analytic methods provide a good knowledge of impacts, we need to have instruments which can incorporate these impacts. These are conditions for enabling a global judgement, more synthetic on the effects of tourism actions on the environment, in order to make decisions, regarding environmental constraints.

The evaluation tools include cost-benefit analysis and multicriteria analysis :

- . the cost-benefit analysis gives monetary values to environmental criteria, so that market prices will reflect the full cost of society ;
- . multicriteria analysis can be used for evaluating options without monetary references, by crossing options to decision criteria. It clearly exposes the multiplicity of often contradictory objectives.

Both methods are good evaluation tools, but their use is very expensive, and involves the need to call on experts. However, European countries are quite reluctant to use them, as they were constituted mostly in North America.

### **The approach (fig.1)**

Once the criteria and indicators are identified, the first step is to define the limits of the study in terms of cost, time and scope:

- . cost-effectiveness is an important parameter of the scope and quality of the evaluation. But the financial costs of preparing an appraisal have to be compared with the financial and environmental avoided cost of a wrong decision;
- . time effectiveness is an inflexible parameter, it generally takes from 3 to 6 months to carry out an environmental appraisal.
- . scope: the limits can be administrative, geographical, biogeographical or ecological.

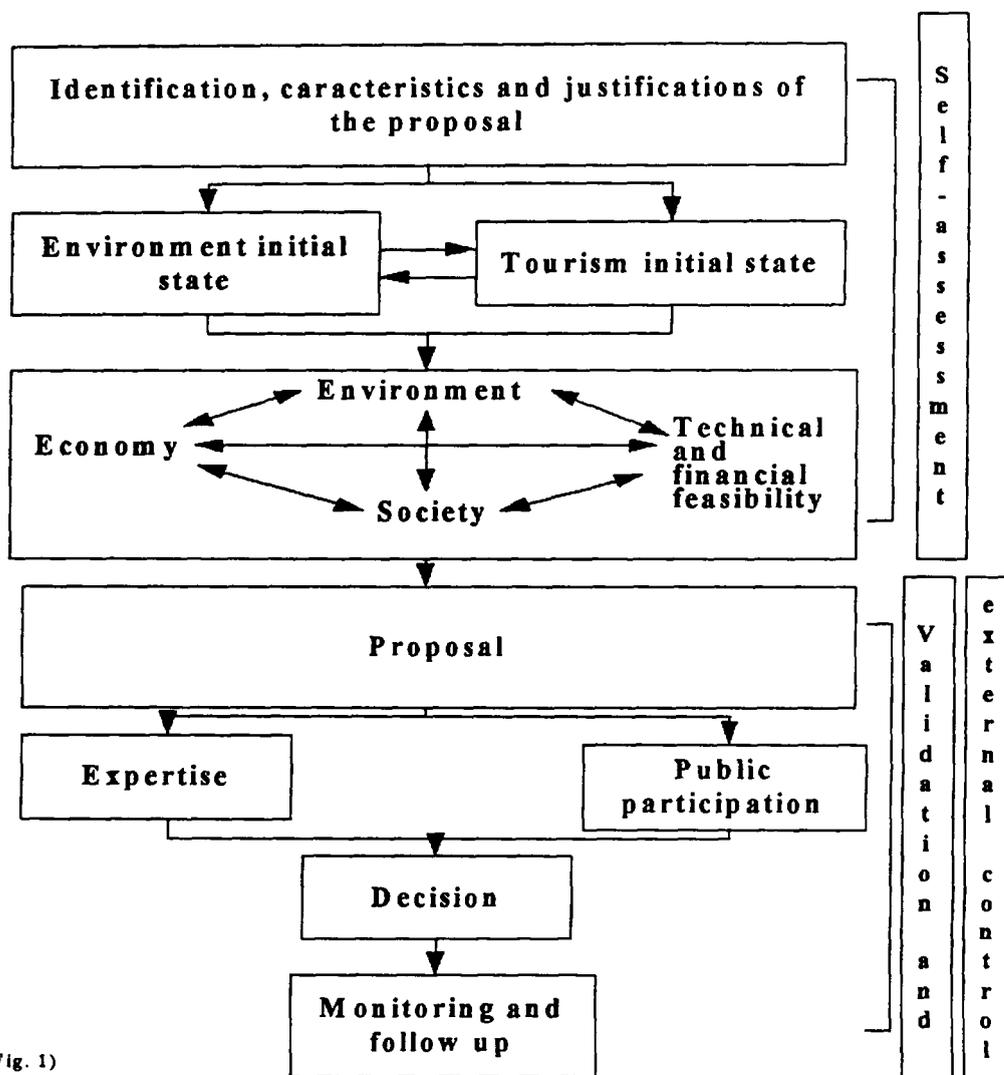
The second step is to identify and determine to the extent possible, the form and the nature of the policy, plan or programme and how they are expected to be implemented.

It is necessary to justify the main goals regarding environmental, economic and social objectives and constraints. The need to screen main issues, by selecting methods, mapping out cause/effect linkages and estimate consequences is central to this approach. It will enable options to be chosen. This step has to be done regarding the state of the environment and tourism situation in the parameter of the assessment.

The environmental profile should include an inventory of the state of the main components of the environment: of the different media (soil, water, air) and biological resources (flora and fauna) and also landscape.

The choice of indicators such as the degree of vulnerability or the references to norms, will allowed an assessment of the initial state of the environment and its evolution due to tourism actions.

## The basic steps of the assessment



(Fig. 1)

## **The assessment of the proposition through criteria**

### **The environmental criteria :**

They should include both the issues of the proposition on the natural resources such as water, soils, energy and biological factors (fauna and flora) and the impacts on receptors such as :

- . water resources due to waste water from tourism equipment and activities ;
- . air through pollution mainly due to transportation ;
- . soil through waste contamination ;
- . impacts on human milieu landscape, sites and monuments) ;

### **The economic criteria :**

The main question is how should tourism initiatives help the development of the local economy ?

Special attention should be given to the position of this sector in terms of employment, local income, number of local enterprise and their turnover.

It should also include possible feedback on other economical sectors such as agribusiness. But propositions should also verify that the proposition wont have negative effects on local economy such as :

- . competition for scarce resources ;
- . induce an increased cost of living ;
- . induce competition with other sectors ;
- . speculation on land and housing.

### *Social utility :*

From the tourist side it should be based on quality of experiences and value for money, quality of accommodation, entertainment and environment. The only available indicator is repeated visits. It can also be measured through survey.

Negative aspects are shown through the loss of identity, cultural specificity, and the feeling of frustration.

For the host community it is shown through benefits and stresses: benefits are the number of locally owned enterprises, and tourist income. It can also be shown in terms of participation in tourist and environmental issues, or tourism planning, and cultural exchange.

Negatively it can be shown through disruption, hostility movement or even tourism related crime which can be measured through the rate of incident involving tourists and host community.

The last step should show the **technical and financial feasibility:**

Propositions should identify the steps of organisational and financial realisation and management. It also should be specified if the proposition is viable on its own, or linked totally or partially to tourism frequentation. All these approaches need a pluridisciplinary involvement of specialists and experts.

### **Validation and control of the assessment**

The target of the autoevaluation method should be the definition of a proposition including options emphasising either environmental objectives or economical or social or technical and financial objectives.

It should preferably be a balanced option including all these objectives and constraints. The definition of options would lead to the definition of a proposition which should provide compensation or attenuation measures. However it calls for an external audit by an external authority: a controlling body and the public.

The decision once made, monitoring measures should be ensured. This should be done by the decision makers themselves or by environmental managers using adequate methods including indicators, analysis and monitoring tools. We would also suggest that it could be done by a regional or national body such as a tourism observatory, what is to be considered.

They could also provide a good link between national environmental monitoring and the European Environment Agency, gathering data and monitoring tourism development and environmental changes.

## **LISTE DES ABREVIATIONS**

<b>DGXI</b>	Direction Générale XI, Environnement, Sécurité Nucléaire et Protection Civile.
<b>DGXIII</b>	Direction Générale XIII, Politique d'entreprise, Commerce, tourisme et économies sociales.
<b>EAD</b>	Evaluation des Avantages.
<b>OMT</b>	Organisation Mondiale de la Santé.
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale.
<b>OPT</b>	Office de Promotion du Tourisme (Belgique).
<b>PNUE</b>	Programme des Nations Unies pour l'Environnement.
<b>SIG</b>	Système d'information Géographique.
<b>UNEP</b>	United Nation Environmental Programme.
<b>WTO</b>	World Tourism Organisation.
<b>WTTC</b>	World Travel and Tourism Environmental Research Centre.
<b>WTTREC</b>	World Travel and Tourism Research Centre
<b>WWF</b>	World Wildlife Fund

# **BIBLIOGRAPHIE**

# **1 OUVRAGES GENERAUX**

## **1.1 ENVIRONNEMENT**

Barnier Michel (1991) Le défi écologique, chacun pour tous. Stock, Hachette, Pluriel, Evreux.

De Backer Paul. (1992) Le management Vert. Dunod, Paris.

Goffin Louis. (1992) Problématique de l'Environnement. F.U.L, Arlon.

Goffin Louis. (1994) Comprendre l'Education Relative à L'environnement (E.R.E), note de cours. F.U.L, Arlon.

Prieur Michel. (1991) Droit de l'environnement. Précis Dalloz, Paris.

Ramade François. (1992) Eléments d'écologie, écologie appliquée. Ediscience, Paris.

## **1.2 TOURISME**

Cazes Georges. (1989) Le tourisme international : mirage ou stratégie d'avenir ? Hatier, Paris.

Cazes Georges. (1993) Le tourisme en France. PUF, Paris.

Cazes Georges. (1992) Fondements pour une géographie du tourisme et des loisirs. Bréal, Paris.

Cazes Georges, Lanquar R, Raynouard. (1993) L'aménagement touristique. PUF, Paris.

Dewailly J.M, Flament E. (1993) Géographie du tourisme et des loisirs. Sedes, Paris.

Hollier Robert, Subremon Alexandra. (1990) Le tourisme dans la communauté européenne. Presses universitaires de France (PUF), Paris.

Lozato-Giotart J.P. (1993) Géographie du tourisme. Masson géographie, Paris.

## **2 OUVRAGES SPECIALISES SUR L'ENVIRONNEMENT**

### **2.1 TEXTES COMMUNAUTAIRES**

Commission des communautés européennes. (1992) Vers un développement soutenable, programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement. Com (92) 23 final - vol. 2

Conseil des communautés européennes. (1992) Règlement (CEE) N° 1973/92, portant création d'un instrument financier pour l'environnement (Life). JO N° 1 206/1.

Conseil des Communautés Européennes. (1993) Programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable, (93/C138/01). JO des communautés européennes N° C 138/1

Commission des communautés européennes. (1993) L'avenir des initiatives communautaires dans le cadre des fonds structurels. Communication de la commission. COM (93) 282, Bruxelles.

Conseil des communautés européennes. (1993) Résolution du conseil et des représentants des gouvernements des états membres, réunis au sein du conseil du 1er février 1993 concernant un programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable (93/C 138/01), JO n° C138/1 du 17.5.93

### **2.2 EVALUATION ENVIRONNEMENTALE**

Braille Pascale. (1994) Travailler plus en collaboration avec le maître d'ouvrage, pp14-15. Decision Environnement, N° 23.

CDGEP (Centre du droit de la gestion et de l'économie publique). (1992) Droit et gestion communale N°3 permis d'exploitation et études d'incidences. Faculté de droit université catholique de Louvain, La charte, Bruges.

CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement), (sous la direction de). (1991) L'évaluation des incidences sur l'environnement : un progrès juridique ? Publications des facultés universitaire St-Louis, Bruxelles.

Commission des communautés européennes. (1993) Rapport de la commission sur la mise en oeuvre de la directive (85/337/CEE) concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Com (93) 28 final - vol. 6 et vol. 13.

Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies. (1992) Application des principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement aux politiques, plans et programmes. Série sur l'environnement 5. Publication des Nations Unis, New York.

Department of the Environment. (1991) Policy Appraisal and the Environment, HMSO, London.

Department of the Environment. (1993) Environmental Appraisal of development Plans, HMSO, London.

Fondation Universitaire Luxembourgeoise. (1990) Les études d'impact sur l'environnement. Environnement et société, volume 5, FUL, Arlon.

Gérard Alain. (1993-1994) L'évaluation préalable des incidences sur l'environnement. Droit de l'environnement, 1ère partie, note de cours. ULB, Bruxelles.

Gratton Chris, Van der Straaten. (1992) Changing tourist Patterns in Europe and Environmental impact. Tourism in Europe conference.

Lepage-Jossua Corinne. (1994) L'étude d'impact est largement modifiée. Decision environnement, N° 23. pp.12-13.

Ministère de l'environnement, Direction de la nature et des Paysages, Falque Max. (1991) Les études d'impact programmatiques aux Etats-Unis. Somi-Consultant

Ministère de l'environnement, Direction de la nature et des Paysages, Falque Max. (1993) Evaluation Environnementale des Politiques, Plans et Programmes, note préparatoire au séminaire n°1, n°2 et n°3, Somi-Consultant.

Ministère de l'Environnement, Association Aménagement -Environnement. (1994) Evaluation environnementale des programmes intermodaux de transport. Document provisoire.

Ministère de l'Environnement, Direction de la Nature et des Paysages (1994) Evaluation Macro-Environnementale, Essai Méthodologique. BCEOM, Société Française d'Ingénierie.

Organisation de Coopération et de Développement Economique. (1992) Evaluation des avantages et prise de décision dans le domaine de l'environnement. OCDE, Paris.

Schrader-Frechette K.S. (1985) Science, policy, ethics and economic methodology. Some problems of Technology assessment and environmental impact analysis. Kluwer, Dordrecht.

Theys Jacques, Barrouch G. (1987) L'environnement dans la négociation et l'analyse des projets : que faire de plus que les études d'impact ? Cahiers Germès, N°12, p.3-23.

Tremblay François et Garipay Michel (1994). Un cadre de prise en compte des impacts cumulatifs du tourisme en milieu patrimonial : validation à Marrakech. Loisirs et société, vol. 17, n°2. pp 489-512.

University of Manchester, department of the environment. (1991) Policy appraisal and the environment. HMSO, London.

Yost Nicholas C. (199?) Environmental impact assessment. The United States Perspective. In Turner T. Smith Jr, Kromareck Pascale. Understanding US and European Environmental Law. A practitioner's Guide. pp125-140, Graham & Trotman / M. Nijhoff, London.

Uysal Muzaffer, Pomeroy Robert S., Potts Thomas D. (1992) County-level tourism impact assessment : a case study in Beaufort county, South Carolina. Journal of travel and research.

## **2.3 AUTRES**

Blankson E. Jeurry, Green Bryn H. (1991) Use of landscape classification as an essential prerequisite to landscape evaluation. Landscape and Urban Planning, 21, 149-162.

Friedman K. Steven, Zube Erwin H. (1992) Assessing landscape dynamics in a protected area. Environmental Management, vol 16, N°3, p 363-370.

Green B. The Work of the IUCN- CESP Working Group on Landscape Conservation.

Rougerie Gabriel, Beroutchachvik Nicolas.(1991) Géosystèmes et paysages, bilan et méthodes. Armand Colin, Paris.

### **3 OUVRAGES SPECIALISES TOURISME ENVIRONNEMENT**

#### **3.1 TEXTES COMMUNAUTAIRES ET DU CONSEIL DE L'EUROPE**

CDPE. (1992) Concilier les activités touristiques et la protection de l'environnement. Deuxième conférence paneuropéenne, "un environnement pour l'Europe", comité préparatoire, Strasbourg.

CDPE. (1993) Groupe de spécialiste - Tourisme et environnement (PE-S-TO). Note d'information du secrétariat général, 1ère réunion, Strasbourg.

Comité directeur pour la protection de l'environnement et du milieu naturel du Conseil de l'Europe. (1991) Protection de la nature et tourisme dans les zones protégées. Texte des communications du séminaire des gestionnaires des zones diplômées, Bad-Wurtzach.

Commission of the European Communities, Directorate - General XXIII- Tourism Unit. (1994) Taking account of the environment in tourism development. OPEC, Luxembourg.

Conseil de l'Europe. (1991) Villes historiques et tourisme. 6e symposium européen des villes historiques. Etudes et travaux. CE, Strasbourg.

Conseil de l'Europe. (1991) Développement du tourisme en Europe centrale et orientale et problèmes environnementaux spécifiques. Actes du colloque de Budapest 25-27 septembre 1991. CE Strasbourg.

Council of Europe. (1992) The challenges facing European society with the approach of the year 2000 : strategies for sustainable quality tourism. European regional planning, n° 53. Council of European Press, Strasbourg.

Conseil de l'Europe. (1993) Développement et protection des deltas. Actes du 2ème colloque paneuropéen sur le tourisme et l'environnement, Bucarest, 15-16 septembre 1992. CE, Strasbourg.

Directorate General XXIII Tourism Unit, (1993) Taking Account of Environment in Tourism Development, Commission of the European Communities, Luxembourg, 1993

Eurostat / Efta Group. (1992) Tourism and environment. Working document. Meeting of 15 December 1992. CEC, Luxembourg.

Directorate General XXIII. Tourism Unit. (1993) Europe's Environment 1993. Tourism. Chapter 12/V, draft version 3, 6 august 1993

Economic and social consultative assembly of the european communities. (1990) Tourism and Regional Development. EEC, Brussels.

Eurostat. (1991) Le tourisme en Europe, tendances 1989. Office des publications officielles des Communautés européennes. Luxembourg.

### **3.2 AUTRES**

Bausch Thomas, Drewitz Maren, Lorch Jan. (1995) Le tourisme et l'environnement en Europe. Alpenforschungsinstitut gemn. GmbH, Garmisch-Partenkirchen.

Escourrou Pierre. (1993) Tourisme et Environnement. SEDES, Paris.

Fångström Ingegerd. (1992) Statistics on the impact of Tourism on the environment. Statistics Sweden.

Federation of nature and national parks of europe. (1993) Loving them to death ? Sustainable tourism in Europe's nature and national Parks. FNNPE, Belgium.

Feltz Claude, Lotin Franz, Mormont Marc. (1980) Tourisme et communes rurales. Fondation Universitaire Luxembourgeoise (F.U.L), Arlon.

Lafont Jean, Zysberg Claudine. (1992) Tourisme et environnement : l'expérience française, sustainable tourism development. Industry and environment : vol.15 N° 34. Programmes des Nations Unies pour l'Environnement, Paris

Michaud Jean-Luc (1989) Le tourisme face à l'environnement. PUF, Paris.

- Mormont Marc. (1984) Parcs Naturels et gestion de l'espace rural. F.U.L, Arlon.
- Mormont Marc (1985) La ville à la campagne : l'espace touristique, in *Forme urbaine et pratique sociale*, Le préambule-Ciaco, Montréal, Louvain-La-Neuve.
- Müller Hansruedi (1993) Herausforderung unserer Zeit-Konsequenzen für das tourismus-Management, *Seminars für tourismus-Management zwischen Tradition und Nachhaltigkeit*, Bern.
- Secrétariat d'Etat à l'environnement. (1990) Les loisirs motorisés face aux Réserves et Parcs Naturels, l'exemple du Vercors.
- Tremblay François, Gariépy Michel. (1994) Un cadre de prise en compte des impacts cumulatifs du tourisme en milieu urbain patrimonial : validation à Marrakech, in *Loisir et Société*, volume 17, n°2, pp489-512, Presses de l'Université du Quebec.
- United Nation Environmental Programm. (1992) Sustainable tourism development. Industry and environment : vol. 15 N° 3-4. Unep, Paris.
- United Nation Environmental Program. (1993) Tourism. UNEP. The world environment 1972-1992. Chapter 15. London. 449471, Chapman & Hall.
- World Travel & Tourism Environment Research Centre (WTTERC). (1992) Travel and tourism, environment and development. WTTERC, Oxford.
- Zysberg Claudine, Guignabel Georges (1990) Pour un environnement du tourisme. *Les Cahiers d'Espaces* N°21, p 49.62, Paris.
- Zysberg Claudine (1993) Tourisme et environnement en France. Bilan et perspective, in *Tourisme et Environnement, du tourisme de nature à l'écotourisme*. Les Cahiers Espaces, Paris.

## **4 OUVRAGES SPECIALISES DANS LE TOURISME**

### **4.1 TEXTICOMMUNAUTAIRE**

Commission of the European Communities. (1991) Community Action Plan to assist Tourism, Com (91) 97 final 24 april 1991.

Commission des communautés européennes. (1994) Rapport de la commission au conseil, au parlement européen et au conseil économique et social concernant des mesures communautaires affectant le tourisme, décision du conseil (92/421/EEC) Com (94) 74 final.

Conseil des communautés européennes. (1992) Decision du conseil du 13 juillet 1992 concernant un plan d'action communautaire en faveur du tourisme, (92/421/CEE). JO des communautés européennes, N° L231/26 du 13.8.92.

### **4.2 MANAGEMENTPLANIFICATION**

Bayley-Jones Coral R. (1991) Tourism and outdoor recreation: a new dimension for understanding areal capacity. pp 515-526. In Veal A.j., Jons P, Cuskman Grant (Ed), Leisure and tourism: social and environmental change. Papers from the world leisure and recreation association congress, Sydney, Australia.

Bromley Peter. (1993) Countryside recreation: a handbook for managers. Chapman & Hall, London.

Bruce David, Bristol Business School. (1993) A handbook of good Practice for sustainable Tourism in Walled towns. WTFC/BBC, Bristol.

Bulleid Peter, Willmore Barton. (1993) The environment and the planning system: buiness implications. Technical communications (publishing) Ltd, Imperial college, London.

Calantone Roger J, di Benedetto Anthony C. (1991). Knowledge acquisition modeling in tourism. Annals of Tourism research. Vol 18, pp202-212.

Conseil de l'Europe. (1992) Séminaire des gestionnaires des zones diplômées. Rencontres environnement, n° 15. CE, Strasbourg.

- Crouch Geoffrey I. (1991) Expert computer Systems in tourism : emerging possibilities. Journal of travel and research. pp 3-10.
- Dowling Ross K. (1993) Tourism planing, People and the Environment in Western Australia. In Journal of travel research, pp52-58.
- Kerry Turner R. (Ed). (1993) Sustainable environmental economics and management. Principles and practice. Belhaven Press, London.
- Lankford Samuel V., Howard Dennis R. (1993) Developing a Tourism impact attitude scale. Annals of Tourism Research, Vol. 18, pp. 121 - 140.
- Luloff A. E., Bridger Jeffrey C., Graefe Alan R., Saylor Mary, Martin Kenneth, Gitelson Richard. (1993) Assessing rural tourism efforts in the united states. Annals of tourism research, vol 18, pp 46-63.
- Rodgers H.B. (1993) Estimating local leisure demand in the context of a regional planning strategy. In Glyptis Sue Ed, Leisure and the environment. Belhaven Press, London.
- Simmons David G. (1991) Local input into destination area tourism planning, pp 661-667. In Veal A.j., Jons P, Cuskman Grant (Ed), Leisure and tourism: social and environmental change. Papers from the world leisure and recreation association congress, Sydney, Australia.
- Theuns Leo. (1993) Government policies and tourism sector development in Poland, and implications for the organisation structure of the NTO. Conference paper, CEC- Phare tourism program. Institute of tourism, Warsawa.
- Theuns Leo. (1993) The challenge of tourism product development in Poland, with special reference to lower Silesia. Conference paper, Phare tourism program, Institute of tourism, Warsawa.
- Thomson Margaret, Auckerman Robert. (1991) Methods of establishing the price to charge tourists for parks services and facilities. pp 509-512. In Veal A.j., Jons P, Cuskman Grant (Ed), Leisure and tourism: social and environmental change. Papers from the world leisure and recreation association congress, Sydney, Australia.

Veal A.J. (1993) Planning for leisure: past, present and future, in Glyptis Sue ed, Leisure and the Environment In Veal A.j., Jons P, Cuskman Grant (Ed), Leisure and tourism: social and environmental change. Papers from the world leisure and recreation association congress, Sydney, Australia.

Witt Stephen F., Newbould Gerald D, Watkins Alan J. (1992) Forecasting domestic tourism demand : application to Las Vegas Arrivals data. Journal of Travel Research, pp 3640, Boulder, Colorado.

### **4.3 TOURISME EN WALLONIE**

Acte du Forum sur le tourisme en région wallonne, tenu à Liège le 3-4 mai 1994.

Raynaud Pierre. (1987) Rapport pour une politique de développement touristique de Bruxelles et de la Wallonie. Bruxelles.

Région Wallonne, ministère de l'Environnement des Ressources Naturelles et de l'Agriculture, Cabinet du Ministre G. Lutgen.(1994) Evaluation des incidences sur l'environnement et planification spatiale. Application à la création d'un zoning industriel. Document de synthèse. Atelier 50 S.A. Espace, Environnement, Communication.

### **4.4 TOURISME EN ALSACE**

Commission Générale du Tourisme Alsacien. (1994) Le Tourisme en Alsace, document de travail.

Contrat de Plan Etat-Région Alsace (1994-1998)

Enon,F.,Kerboeuf M.J, Legros.N, Petit. S, Ratheau M. (1992) Le tourisme Fluvial en Alsace, Impact sur l'Environnement. Institut Eco-Conseil, Strasbourg.

Région Alsace. (1986) Plan de Développement du Tourisme Fluvial en Alsace

Région Alsace. (1994) Diagnostic et Proposition Pour un Nouveau Plan Régional de Développement du Tourisme Fluvial et Nautique, document de réflexion.

# **ANNEXES**

# ANNEXES

## ANNEXE 1

**Proposition de directive relative à l'évaluation  
des incidences sur l'environnement des  
politiques, plans et programmes.**

## ANNEXE 2

**World Wild Found  
Principes du tourisme soutenable.**

## ANNEXE 3

**Tourisme régional  
Répartition des compétences.**

## ANNEXE 1

### **Proposition de directive relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement des politiques, plans et programmes.**

PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE A L'EVALUATION DES INCIDENCES  
SUR L'ENVIRONNEMENT DES POLITIQUES, PLANS ET PROGRAMMES

Le Conseil des Communautés européennes,

vu le Traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 130 S,

vu la proposition de la Commission<sup>(1)</sup>,

vu l'avis du Parlement européen<sup>(2)</sup>,

vu l'avis du Comité économique et social<sup>(3)</sup>,

considérant que le développement des activités économiques doit tenir pleinement compte de la nécessité de protéger l'environnement; que les objectifs en matière d'environnement peuvent et doivent être compatibles avec la croissance économique;

considérant qu'un développement soutenable dépend de la bonne gestion des ressources naturelles et de la sauvegarde de l'équilibre des différents écosystèmes;

considérant que l'interdépendance de l'environnement et des activités économiques a été réaffirmée par l'article 130 R du Traité;

considérant que les différents programmes d'action de la Commission des Communautés européennes dans le domaine de l'environnement affirment la nécessité de tenir compte le plus tôt possible des incidences sur l'environnement dans tous les processus techniques de planification et de décision;

considérant que, depuis ces dernières années, la dimension environnementale est de plus en plus intégrée dans la formulation des politiques, des plans et des programmes, que ce soit dans la Communauté ou à l'extérieur;

considérant que la directive du conseil (87/335/CEE), concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, ne s'applique pas aux politiques, aux plans et aux programmes;

considérant qu'il existe des incidences sur l'environnement qui sont spécifiques des politiques, plans et programmes, ou qui ne peuvent pas être évaluées de manière satisfaisante au niveau du projet, ou encore qui sont susceptibles d'être évaluées trop tard au niveau des projets pour pouvoir être atténuées;

---

(1) J.O. n° C

(2) J.O. n° C

(3) J.O. n° C

considérant qu'il convient d'introduire une approche et des principes communs en matière d'évaluation des politiques, des plans et des programmes arrêtés dans l'ensemble de la Communauté afin d'éviter une disparité considérable entre les mesures en vigueur dans les différents Etats membres dans ce domaine;

considérant que les politiques, plans ou programmes appartenant à certaines classes ont des incidences notables sur l'environnement et qu'il convient de procéder à l'évaluation de ces incidences lorsque cela n'est pas fait au niveau du projet ou d'autres niveaux du processus de planification;

considérant que les politiques, plans et programmes multisectoriels concernant des zones géographiques spécifiques doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement afin de garantir que les impacts trans-sectoriels cumulatifs et autres sont correctement évalués, à moins qu'ils ne le soient à d'autres stades du processus;

considérant qu'il importe de s'assurer que les organismes publics assumant une responsabilité sectorielle ou globale en matière d'environnement sont consultés d'une manière adéquate pendant l'élaboration et l'évaluation de la politique, du plan ou du programme,

**A ARRETE LA PRESENTE DIRECTIVE :**

#### Article premier

1. La présente directive concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement des politiques, plans et programmes dont la mise en oeuvre est susceptible d'avoir des effets notables sur l'environnement.
2. Au sens de la présente directive, on entend par :
  - (a) politique, plan ou programme : une action proposée par une autorité publique qui exercera une certaine influence sur la forme ou le lieu du développement dans un ou plusieurs secteurs ou zones géographiques.
  - (b) révision d'une politique, d'un plan ou d'un programme : la modification substantielle de toute action de ce type.
  - (c) processus de planification : la succession des actions comprenant la formulation et l'adoption des politiques, plans, programmes et projets pour un(e) ou plusieurs secteurs ou zones géographiques.

- (d) autorité responsable de l'action : l'organisation ou l'autorité responsable de la préparation (ou de la coordination de la préparation) de l'action à un stade quelconque du processus de planification.
- (e) autorité compétente : l'autorité responsable de l'adoption de l'action à un stade quelconque du processus de planification.
- (f) autorité environnementale désignée : l'autorité (ou les autorités) que les Etats membres désignent aux fins de consultation en ce qui concerne les incidences sur l'environnement de l'action à un stade quelconque du processus de planification et les demandes d'exemptions de l'évaluation des incidences sur l'environnement.

3. La directive ne s'applique pas aux politiques, plans et programmes adoptés dans le cadre de procédures de décision ministérielles nationales comprenant une évaluation des incidences sur l'environnement effectuée sous la responsabilité du ministre chargé de l'environnement.

## Article 2

1. Les Etats membres adoptent les mesures nécessaires à l'établissement d'un système d'évaluation des incidences sur l'environnement couvrant l'ensemble du processus de planification afin de garantir que toutes les incidences sur l'environnement et les solutions de substitution en cause sont évaluées au stade le plus opportun de ce processus.

2. Sans préjudice des dispositions de la directive du Conseil 85/337/CEE, les Etats membres adoptent toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que, préalablement à l'octroi d'une autorisation, les politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement font l'objet d'une évaluation à cet égard, dans la mesure où lesdites incidences pourraient ne pas être évaluées de manière adéquate au niveau du projet ou à d'autres stades du processus de planification.

3. Les Etats membres désignent une autorité environnementale et adoptent les mesures nécessaires pour s'assurer que la procédure définie aux articles 3 à 10 est établie et mise en oeuvre par les autorités concernées.

4. Cette procédure peut être intégrée dans les procédures existantes applicables à l'octroi d'autorisations pour les politiques, plans et programmes des Etats membres ou, à défaut, dans de nouvelles procédures à établir pour se conformer aux objectifs de la présente directive.

### Article 3

1. L'évaluation des incidences sur l'environnement est effectuée sous la responsabilité de l'autorité responsable et identifiée, décrit et évalué de manière appropriée :

- les effets notables de la politique, du plan ou du programme et des principales solutions de substitution sur : l'homme, la faune et la flore, les sols, l'eau, l'air, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel, ainsi que les interactions entre ces éléments;

à la lumière des exigences de chaque cas particulier et conformément aux articles 5 et 6.

2. Ces effets peuvent inclure les effets secondaires, cumulatifs, synergiques courts, moyens ou longs termes, durables et temporaires, positifs et négatifs de la politique, du plan et du programme, ou des principales solutions de substitution.

### Article 4

1. Les politiques, plans et programmes des types visés à l'annexe I font l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, conformément aux articles 2 et 3.

2. Les autres politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement font l'objet d'une évaluation, conformément aux articles 2 et 3, lorsque les Etats membres estiment que leurs caractéristiques l'exigent. Les Etats membres publient la liste de ces politiques, plans et programmes, ainsi que les critères de sélection retenus.

3. Les politiques, plans et programmes particuliers des catégories visées à l'article 4 paragraphes 1 et 2 peuvent, à la demande de l'autorité responsable, être exemptés de l'évaluation par l'autorité compétente, en accord avec l'autorité environnementale désignée, dans la mesure où (a) leur mise en oeuvre n'aura pas d'incidence notable sur l'environnement ou (b) toute incidence notable sur l'environnement correspondant aux types visés à l'article 3 ont été ou seront correctement évalués et pris en compte à d'autres stades du processus de planification; Dans ce cas, l'autorité compétente publie une déclaration d'exemption, les motifs qui la justifient et les conditions dont elle est assortie.

## Article 5

1. Les Etats membres adoptent les mesures nécessaires pour que l'autorité responsable de l'action élabore et publie, conformément aux articles 2 et 3, un rapport d'évaluation contenant les informations visées au paragraphe 2 ci-dessous, dans la mesure où :

- (a) ces informations correspondent au stade du processus de planification auquel l'évaluation est effectuée et aux caractéristiques spécifiques de la politique, du plan ou du programme concerné et des éléments de l'environnement susceptibles d'être altérés;
- (b) une autorité responsable peut raisonnablement être invitée à traiter ces informations, à la lumière notamment des connaissances et des méthodes d'évaluation actuelles.

2. Les informations que l'autorité responsable doit communiquer, conformément au paragraphe 1, doivent comporter une description des éléments ci-dessous :

- la politique, le plan ou le programme (sous forme succincte) et ses principaux objectifs;
- la manière dont les effets sur l'environnement ont été pris en compte lors de la formulation des objectifs;
- les éléments de l'environnement et de la région (y compris les zones sensibles) susceptibles d'être altérés par sa mise en oeuvre;
- les incidences notables possibles sur l'environnement de la politique, du plan, du programme et des principales solutions de substitution, ainsi que les motifs qui ont présidé au choix de l'action proposée;
- les mesures d'atténuation proposées et adoptées pour l'action prévue, y compris les procédures d'évaluation qui seront appliquées aux stades ultérieurs du processus de planification;
- la compatibilité de l'action proposée avec la législation en vigueur en matière d'environnement;
- les arrangements pris en vue de la surveillance des incidences de l'action sur l'environnement;
- un aperçu des difficultés (lacunes techniques ou manque de connaissances) rencontrées par l'autorité responsable de l'action dans la collecte des informations requises;
- un résumé non technique des informations communiquées sous les rubriques ci-dessus.

## Article 6

Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que :

- (a) L'autorité responsable de l'action présente le rapport visé à l'article 5 à l'autorité compétente qui doit consulter l'autorité environnementale désignée et le public sur la base du rapport.
- (b) L'autorité environnementale désignée publie un avis sur la qualité du rapport, sur les conséquences possibles de la mise en oeuvre de l'action et sur les mesures d'atténuation proposées.
- (c) Lorsque l'action proposée est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat membre, ou lorsqu'un Etat membre susceptible d'être affecté notablement en fait la demande, l'Etat membre à l'origine de l'action communique le rapport à l'autre Etat membre qui peut formuler des observations, en même temps qu'il le met à la disposition de ses propres ressortissants.
- (d) L'autorité compétente tient compte de l'avis publié par l'autorité environnementale désignée et des avis visés au paragraphe (a) - (c) ci-dessus avant de prendre une décision quant à l'action proposée et à sa mise en oeuvre.
- (e) L'autorité compétente publie le contenu de sa décision et les motifs qui la justifient. Les mesures d'atténuation, de surveillance, et les autres conditions dont la décision est assortie doivent également être précisées. Si un autre Etat membre a été informé en vertu du paragraphe (c), il doit également être informé de la décision en question.

## Article 7

Les dispositions de la présente directive n'affectent pas l'obligation des autorités intervenant dans la procédure ci-dessus de respecter les limites imposées par les dispositions réglementaires et administratives nationales et par les pratiques juridiques établies en matière de secret d'entreprise et de secret commercial, ainsi qu'en matière de protection de l'intérêt public.

## Article 8

1. Les Etats membres et la Commission échangent des informations sur l'expérience acquise dans le cadre de l'application de la présente directive et, en particulier, dans le fonctionnement des procédures et le respect des exigences fixées par ladite directive.

2. En particulier, les Etats membres indiquent à la Commission :
- les politiques, plans ou programmes spécifiés, outre ceux visés à l'annexe I, et les critères adoptés pour la sélection des politiques, plans et programmes soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement;
  - les autorités responsables de l'action, les autorités compétentes et les autorités environnementales désignées pour chaque type de politique, plan ou programme soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement;
  - les politiques, plans et programmes exclus ou exemptés en vertu des articles 3 paragraphe 1 et 4 paragraphe 3.
3. Les Etats membres désignent un organisme national chargé d'assurer la liaison avec la Commission en ce qui concerne la mise en oeuvre de la présente directive.

#### Article 9

1. Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification.
2. Les Etats membres communiquent à la Commission le texte des dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

#### Article 10

Les Etats membres sont destinataires de la présente directive.

## ANNEXE I

### Plans, politiques et programmes soumis à l'article 4 paragraphe 1

Les politiques, plans et programmes soumis à l'article 4 paragraphe 1 sont ceux qui nécessitent l'approbation des autorités nationales, régionales ou locales des membres et qui relèvent de l'une au moins des catégories suivantes :

1. Politiques, plans et programmes sectoriels qui planifient, favorisent, réglementent ou influencent d'une quelconque manière le développement et le fonctionnement futurs des activités dans les secteurs suivants :
  - a) agriculture, sylviculture et pêche
  - b) énergie
  - c) extraction et transformation de minerais et approvisionnement en eau
  - d) transports
  - e) tourisme
  - f) élimination des déchets.
2. Politiques, plans et programmes d'aménagement et de développement du territoire qui planifient, favorisent, réglementent ou influencent d'une quelconque manière l'aménagement futur du territoire et son développement à des fins sectorielles et multisectorielles.
3. Modifications substantielles des deux types de politiques, plans et programmes visés ci-dessus

## ANNEXE 2

### **World Wild Found Principes du tourisme soutenable.**

Sustainable tourism is... tourism and associated infrastructures that, both now and in the future:

Operate within natural capacities for the regeneration and future productivity of natural resources;

recognise the contribution that people and communities, customs and lifestyles, make to the tourism experience;

accept that these people must have an equitable share in the economic benefits of tourism;

are guided by the wishes of local people and communities in the host areas.

### Principles for Sustainable Tourism

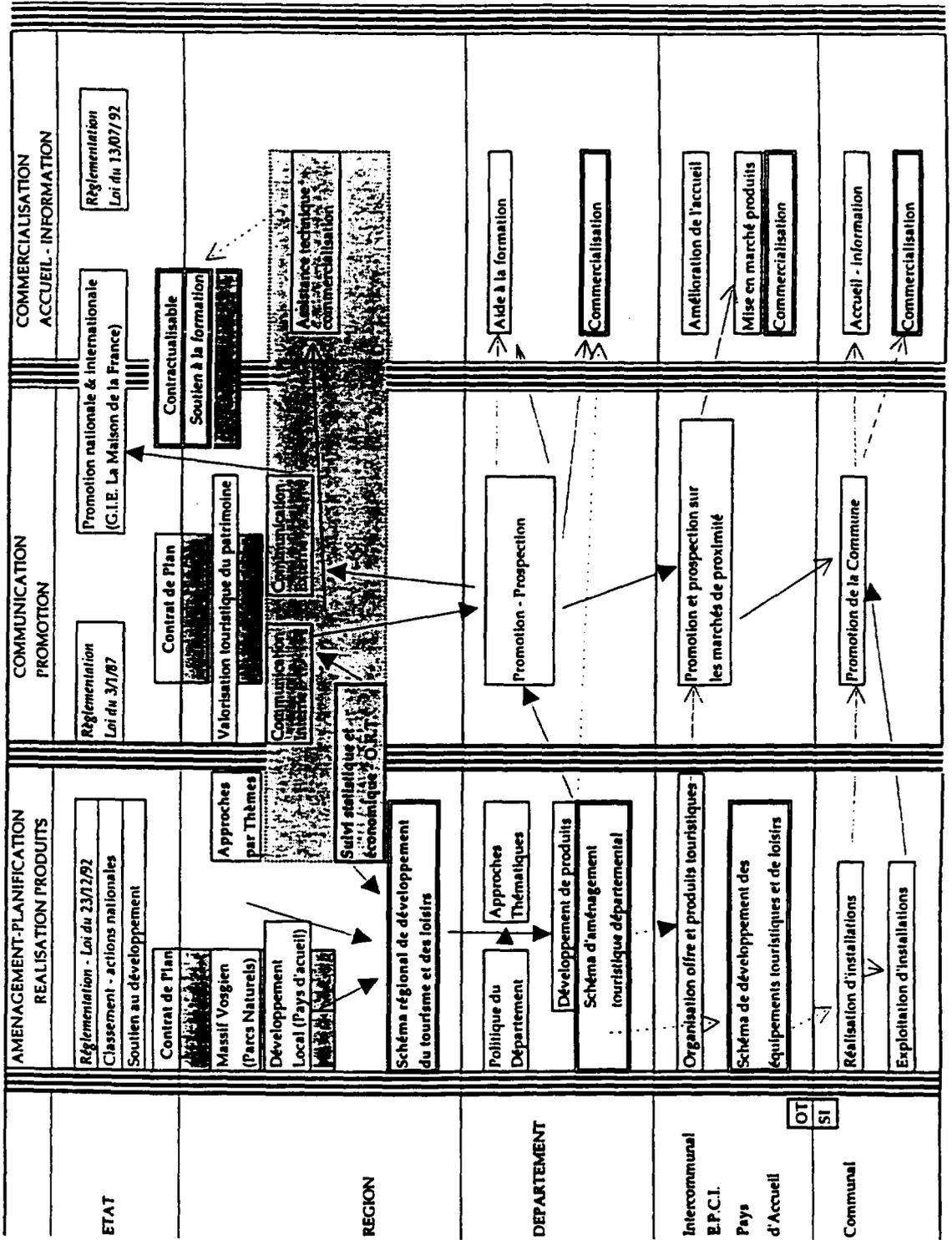
1. **USING RESOURCES SUSTAINABLY**  
The conservation and sustainable use of resources - natural, social and cultural - is crucial and makes long-term business sense.
2. **REDUCING OVER-CONSUMPTION AND WASTE**  
Reduction of over-consumption and waste avoids the costs of restoring long-term environmental damage and contributes to the quality of tourism.
3. **MAINTAINING DIVERSITY**  
Maintaining and promoting natural, social and cultural diversity is essential for long-term sustainable tourism, and creates a resilient base for the industry.
4. **INTEGRATING TOURISM INTO PLANNING**  
Tourism development which is integrated into a national and local strategic planning framework and which undertakes environmental impact assessments, increases the long-term viability of tourism.
5. **SUPPORTING LOCAL ECONOMIES**  
Tourism that supports a wide range of local economic activities and which takes environmental costs and values into account, both protects those economies and avoids environmental damage.
6. **INVOLVING LOCAL COMMUNITIES**  
The full involvement of local communities in the tourism sector not only benefits them and the environment in general but also improves the quality of the tourism experience.
7. **CONSULTING STAKEHOLDERS AND THE PUBLIC**  
Consultation between the tourism industry and local communities, organisations and institutions is essential if they are to work alongside each other and resolve potential conflicts of interest.

8. **TRAINING STAFF**  
Staff training which integrates sustainable tourism into work practices, along with recruitment of local personnel at all levels, improves the quality of the tourism product.
9. **MARKETING TOURISM RESPONSIBLY**  
Marketing that provides tourists with full and responsible information increases respect for the natural, social and cultural environments of destination areas and enhances customer satisfaction.
10. **UNDERTAKING RESEARCH**  
On-going and monitoring by the industry using effective data collection and analysis is essential to help solve problems and to bring benefits to destinations, the industry and consumers.

## ANNEXE 3

### **Tourisme régional Répartition des compétences.**

**ETAT - REGION - DEPARTEMENTS - ENTITES INTERCOMMUNALES - COMMUNES**



OT  
SI

Existant

Possible ou prévu

Sphère d'intervention du C.R.T.