
LA PLANIFICATION TOURISTIQUE COMME CADRE D'APPLICATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE : LE CAS DE LA RÉGION WALLONNE

Emmanuel d'Ieteren * et Marie-Françoise Godart *

SIFEE, Juin 2005, Angers, France

Résumé

Apparue avec l'évaluation environnementale des projets à la fin des années 1960, l'évaluation environnementale stratégique (EES) est un concept faisant l'objet d'applications de plus en plus nombreuses depuis une quinzaine d'années. Reposant sur une série de terminologies et de définitions diverses, l'EES a pour objectif de contribuer à l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques, plans et programmes. Contrairement à d'autres secteurs comme l'énergie ou les transports, peu d'EES en matière de tourisme ont été réalisées de par le monde jusqu'à aujourd'hui. Pourtant, le tourisme fait l'objet de nombreuses réflexions concernant ses interactions avec l'environnement. Dans ce débat, qui s'est étendu à celui de la durabilité du tourisme, l'importance des instruments de mise en œuvre du concept de tourisme durable est prépondérante et l'EES apparaît comme un outil pouvant aider à établir un meilleur équilibre entre développement touristique et protection de l'environnement. Cependant, malgré une pratique croissante en matière d'EES, l'outil suscite encore un certain nombre de questions théoriques et opérationnelles, lié notamment au fait que l'EES s'insère dans des contextes sociopolitiques variés. Diverses études concluent en ce sens que la mise en place de procédures d'EES ne peut être étudiée et réalisée efficacement sans une connaissance détaillée des systèmes de planification en application dans les structures institutionnelles visées. Suivant cette conclusion, la communication a pour but de présenter les résultats d'une analyse des processus de planification touristique, des arrangements institutionnels, des structures organisationnelles et des acteurs dans le secteur du tourisme en Région wallonne (Belgique), en tant qu'étape préalable d'une étude sur l'application de l'EES à ce secteur. L'objectif est également de montrer que l'EES est un outil d'aide à la décision pertinent pour favoriser une meilleure coordination entre la planification touristique et la planification environnementale en Région wallonne et ainsi améliorer la prise en compte des préoccupations environnementales dans les politiques, plans et programmes touristiques wallons.

Mots-clés : évaluation environnementale stratégique ; tourisme ; Région wallonne, Belgique

* Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire, Université Libre de Bruxelles (IGEAT - ULB) ; Av. F.D. Roosevelt, 50 - CP 130/02 - 1050 Bruxelles, Belgique ; Tél. : + 32 (0)2 650 43 31 / 43 28, Fax : + 32 (0)2 650 43 24, E-mail : edieter@ulb.ac.be , mfgodart@ulb.ac.be

Des enjeux économiques, sociaux et environnementaux du tourisme

Le tourisme, une activité économique en plein essor

Représentant 7% des recettes issues des exportations mondiales de biens et services, et 30% des exportations mondiales de services¹, le tourisme² est l'un des secteurs d'activité les plus prospères de l'économie mondiale. En Europe, première destination mondiale, le tourisme concerne globalement plus de deux millions d'entreprises et 7,7 millions d'emplois, et représentait en 2001 entre 5 et 12% du PIB (Commission des Communautés européennes, 2003 : 2).

Le tourisme est aussi un phénomène social majeur depuis le milieu du XX^e siècle : le nombre d'arrivées touristiques internationales³ a augmenté fortement, passant de 25 millions en 1950 à plus de 700 millions aujourd'hui, ce qui correspond à un taux de croissance annuel moyen de 6.6 % selon les chiffres de l'Organisation Mondiale du Tourisme. Face à cette évolution majeure qui a entraîné des modifications importantes dans certains territoires, on parle désormais du phénomène de tourisme de masse.

Si divers types d'événements peuvent infléchir temporairement la demande touristique au niveau régional (comme l'épidémie de SRAS et le Tsunami en Asie) ou au niveau mondial (Guerre du Golfe, attentats du 11 septembre 2001), le secteur connaît malgré tout une croissance forte et soutenue. Pour le futur, les scénarios de l'Organisation Mondiale du Tourisme prévoient entre 1995 et 2020 un taux de croissance mondial moyen de 4% par an (moindre - 3 à 4% - pour l'Europe et les Amériques, et supérieur - 5 à 7% - pour les régions du sud).

L'interdépendance entre le tourisme et l'environnement

Outre le poids économique et l'importance sociale du tourisme, les relations de ce secteur avec l'environnement au sens large sont aussi au cœur des débats et des enjeux. Le tourisme implique, en tant qu'activité économique, la production de biens et de services et, en tant qu'activité sociale, des pratiques diverses en matière de consommation, de mobilité, d'activités,... L'ensemble de ces facteurs sont étroitement liés par les jeux de l'offre et de la demande, mais ils entretiennent également des relations diverses avec l'environnement qu'il est essentiel de repositionner parmi les facteurs de production du secteur touristique.

D'une part, au même titre que d'autres industries, la production de biens et de services pour le tourisme implique la consommation de ressources naturelles renouvelables et non renouvelables, donc limitées (matières premières, combustibles fossiles, eau,...) et la production de déchets. D'autre part, l'environnement constitue une attraction touristique en soi. Certains types de milieux sont plus recherchés que d'autres et subissent une pression plus forte. Du fait de l'implantation dans les territoires touristiques de divers équipements et infrastructures destinés à l'accueil des touristes et aux activités de ceux-ci, le tourisme consomme localement de l'espace et des ressources et génère des déplacements motorisés localement et régionalement.

Si, depuis la massification du tourisme, les lieux les plus prisés par les touristes ont toujours été et restent les espaces balnéaires, dès lors soumis aux contraintes de la concentration spatiale et temporelle, la croissance de la demande et la diversification des attentes ont augmenté la pression sur les espaces sauvegardés de l'urbanisation, tels que les espaces ruraux, les parcs naturels, les espaces insulaires,...

¹ En excluant la part des biens.

² Dans le cadre de cet article, le tourisme est défini comme un *déplacement temporaire, motivée par la recherche d'agrément, s'effectuant en dehors du domicile habituel pour une durée supérieure à au moins 24h et comprenant donc au minimum une nuitée.*

³ Du point de vue statistique, les chiffres de l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT) en matière d'arrivées touristiques internationales (ATI) comptabilisent de manière indifférenciée les visiteurs d'agrément (déplacements strictement touristiques) et les voyageurs en déplacement pour affaires.

Les mesures de prévention des impacts environnementaux du tourisme

Par l'importance mondiale du phénomène touristique, par son emprise territoriale et les pratiques qui lui sont associées, les enjeux environnementaux, économiques et sociaux du tourisme sont indéniables. Si les dénonciations des "méfaits" du tourisme de masse ont été nombreuses à une époque, la vision négative des impacts du tourisme est aujourd'hui mieux mise en balance avec les contributions du tourisme à la conservation du patrimoine, au décloisonnement des territoires et la diversification des économies locales. Les projets et produits de tourisme alternatif (écotourisme, tourisme vert, tourisme éthique,...), de plus en plus nombreux, sont autant de tentatives de conciliation entre environnement et développement.

Depuis les années 1990, la question des interactions du tourisme avec l'environnement, tant négatives que positives, fait l'objet de réflexions dans le débat plus large de la durabilité du tourisme. De nombreuses initiatives volontaires ont ainsi vu le jour en matière de tourisme dit "durable" : chartes, codes, résolutions d'organismes internationaux, diffusion de lignes directrices, initiatives des industries touristiques,... (Commission des Communautés européennes, 2003 : 28).

Parallèlement à cet ensemble d'outils qui constituent des cadres d'action stratégiques, il faut rappeler l'importance de deux outils traditionnels de prévention et de gestion des impacts environnementaux du tourisme : la législation et la planification.

D'une part, la législation environnementale, du fait de sa nature contraignante, reste un instrument essentiel pour garantir l'adéquation entre les activités humaines et la protection du milieu. Trois grands volets législatifs ont un effet régulateur sur les rapports entre le tourisme et l'environnement :

- La *législation spatiale*, comprenant les plans d'affectation, les règlements d'urbanisme, les permis d'urbanisme,...
- La *législation sur la conservation de la nature*, composée de divers statuts de protection : parcs naturels, réserves, zones humides,...
- La *législation environnementale* (au sens strict), constituée de réglementations et de normes pour la qualité de l'eau, de l'air, pour la gestion des déchets,... et comprenant les permis d'environnement ainsi que, en Europe comme dans de nombreuses autres juridictions, les procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE).

L'arsenal législatif est complété par l'ensemble des outils de gestion de l'environnement d'application volontaire, comme les systèmes labellisés de gestion de l'environnement (EMAS, ISO), les audits environnementaux, les systèmes de reporting et de suivi (utilisant les indicateurs),...

Par ailleurs, les processus de planification du développement touristique, qu'ils prennent la forme de planification spatiale (aménagement des zones touristiques) ou de planification environnementale, jouent également un rôle essentiel pour la protection de l'environnement (Inskeep, 1991). La planification, en tant que processus de préparation d'un ensemble de décisions et de définition de moyens en vue d'atteindre certains objectifs dans le futur, est, par définition, une démarche proactive et prédictive. En intégrant les considérations environnementales, la planification peut aider à anticiper les incidences environnementales potentielles d'un projet de développement touristique, définir des alternatives et identifier des mesures de diminution des impacts.

L'évaluation environnementale stratégique, un outil d'aide à la planification

La prise en compte des dimensions environnementales, au même niveau que les dimensions économiques et sociales, constitue aujourd'hui un des enjeux importants de l'application du concept de développement durable à l'action politique.

Parmi les outils d'aide à la décision mobilisés dans ce contexte, l'évaluation environnementale stratégique (EES) est actuellement reconnue comme un outil pertinent.

L'évaluation environnementale stratégique : définition et contextes d'application

L'expression d'*évaluation environnementale stratégique* (EES) est actuellement largement utilisée comme référence à un "processus systématique d'analyse des effets environnementaux des politiques, plans et programmes" (Dalal-Clayton et Sadler, 2004 : 1). Plus généralement, l'EES est considérée comme un moyen d'intégrer les considérations environnementales dans la formulation et la planification des politiques de développement.

Historiquement, l'évaluation environnementale stratégique (EES) trouve ses origines dans l'évaluation environnementale des projets, tant sur le plan conceptuel que sur le plan opérationnel. Le concept s'est développé à partir du constat récurrent de faiblesses importantes des procédures d'évaluation environnementale des projets (ou études d'incidences sur l'environnement - EIE), liées à leur échelle d'analyse et leur positionnement en aval des processus décisionnels. Au cours des années 1990, la signification et la portée de l'EES se sont élargies au contexte plus global du développement durable. L'EES a ainsi progressivement été identifiée comme un outil contribuant à la mise en œuvre du développement durable et de son principe de base d'intégration, dans les processus décisionnels, des dimensions environnementales au même titre que les dimensions sociales et économiques.

Sur le plan opérationnel, l'EES connaît des formes et des terminologies très variables à travers le monde. De fait, l'EES ne dispose pas de définition consensuelle sur le plan international et est caractérisée par une multitude d'approches. Cependant, parmi les nombreuses définitions proposées dans la littérature pour expliciter le sens à conférer à l'EES, certaines sont régulièrement reprises dans les documents portant sur le sujet. Il s'agit notamment de la définition de Thérivel et al. (1992) qui présentent l'EES comme un "*processus systématique formel et exhaustif servant à évaluer les effets environnementaux de politiques, plans ou programmes ainsi que leurs alternatives, donnant lieu à un rapport écrit dont les conclusions sont utilisées dans la prise de décision par des autorités publiques imputables*", et de la version de Sadler et Verheem (1996) qui décrivent l'EES comme un "*processus systématique servant à anticiper et à évaluer les incidences environnementales des propositions de politiques, de plans ou de programmes afin d'assurer que celles-ci soient pleinement intégrées et adressées de façon appropriée le plus tôt possible dans le processus de prise de décision, au même niveau que les considérations économiques et sociales*".

Depuis quelques années, l'EES fait l'objet d'un intérêt croissant mondialement. Elle est aujourd'hui utilisée par diverses administrations appartenant à des niveaux de compétences variés (organisations internationales, nationales, provinciales, régionales, locales). Par exemple, l'Union européenne a adopté en juin 2001 une directive "relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement" (Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne). Cette directive impose à l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne la réalisation d'une évaluation environnementale des plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Plusieurs secteurs-clés sont compris dans le champ d'application, dont notamment l'agriculture, la sylviculture, la pêche, l'énergie, les transports, la gestion des déchets, l'aménagement du territoire et le tourisme.⁴

Outre les Etats membres de l'Union européenne, d'autres organisations internationales, gouvernements nationaux ou infra-nationaux sont munis d'un cadre formalisé en matière d'EES (Banque Mondiale, Etats-Unis, Canada, Hong-Kong, Australie,...). En dehors de ces systèmes officialisés, des EES volontaires (ne faisant pas nécessairement référence à un processus officiellement adopté au niveau gouvernemental) sont également réalisées dans certaines juridictions.

⁴ A une plus large échelle, le *Protocole à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, relatif à l'évaluation environnementale stratégique* de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies a été adopté par 36 pays et est en cours de ratification. Une fois entré en vigueur, ce Protocole contraindra les Parties à la réalisation d'une évaluation environnementale des plans et programmes adoptés ainsi que la prise en compte de l'environnement dans les textes politiques et législatifs desdites Parties.

Contrairement à certains secteurs comme l'énergie, les transports ou les déchets, le tourisme a fait l'objet de peu d'EES de par le monde. En Europe, on peut toutefois s'attendre à une augmentation du nombre de cas étant donné que la transposition de la directive "EES" devait être effectuée par les Etats membres au plus tard le 21 juillet 2004.

Importance du contexte sociopolitique

Malgré une pratique croissante en matière d'EES, l'outil suscite encore un certain nombre de questions théoriques et opérationnelles, liées notamment au constat d'une diversité des significations et des terminologies autour du concept d'EES lui-même et des notions de "politique", "plan" et "programme". De fait, l'EES, comme l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets, s'insère dans des contextes sociopolitiques très variés. Plusieurs auteurs préconisent ainsi, en matière d'EES, la définition de principes de base et de lignes directrices claires qui offrent suffisamment de flexibilité pour adapter le concept d'EES à une grande diversité de conditions d'application et d'utilisateurs potentiels.

Divers auteurs concluent également que la mise en place de processus d'EES nécessite une connaissance détaillée des systèmes de planification en application dans la structure institutionnelle visée (Dusik et Sadler, 2004 : 95-96 ; Risse, 2004 : 69 ; Verheem et Tonk, 2000 : 182 ; Brown et Thérivel, 2000 : 185 ; Sadler et Verheem, 1996 : 35). Comprendre la culture politique, identifier les arrangements institutionnels, les pratiques de planification, ainsi que les acteurs impliqués sont considérés comme des étapes primordiales pour mieux adapter l'outil au contexte et déterminer les déficiences et les opportunités qui doivent être prises en compte.

Dans l'optique d'une étude des conditions et des modalités de l'application de l'EES au secteur du tourisme en Région wallonne, il est donc essentiel d'effectuer une analyse du contexte sociopolitique visé, comprenant les processus de planification touristique, les acteurs du développement touristique et les arrangements institutionnels en la matière.

La planification touristique en Région wallonne : analyse évolutive

Conséquences des réformes institutionnelles de l'Etat belge sur l'organisation du secteur touristique et sur les modes de planification touristique

Jusqu'en 1980, la Belgique est officiellement un Etat unitaire. Cependant, une série de révisions de la Constitution belge impliquant la régionalisation de certaines compétences vont progressivement transformer l'Etat belge en un Etat fédéral. Ces réformes institutionnelles ont été entamées en 1970, approfondies en 1980 et en 1988-1989, et ont consacré le nouvel Etat fédéral en 1993 après une dernière révision constitutionnelle. La réforme institutionnelle de 1980 est importante car elle officialise l'existence des Communautés linguistiques flamande, francophone et germanophone et des Régions flamande, bruxelloise et wallonne (Sägesser, 2004). Chaque Région et chaque Communauté gère des compétences et agit sur des territoires qui varient d'un cas à l'autre (cf. Encadré n°1).

Encadré n°1 : Structure institutionnelle de la Belgique

		territoires			
		région de langue allemande	région de langue française	région bilingue de Bruxelles-Capitale	région de langue néerlandaise
niveau fédéral		Autorité fédérale			
niveau communautaire		Communauté germanophone	Communauté française	Commissions communautaires	Communauté flamande
niveau régional		Région wallonne		Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande
niveau provincial		5 provinces		Région de B-C Commissions communautaires	5 provinces
niveau communal		262 communes		19 communes	308 communes

Source : Centre de recherche et d'information socio-politiques – CRISP

Les réformes institutionnelles successives de l'Etat belge ont eu des répercussions sur l'attribution des compétences du tourisme, de l'environnement et de l'aménagement du territoire, mais ont aussi fait évoluer les modes de planification et de gestion des actions publiques en matière de tourisme.

Avant les réformes de 1980, le tourisme est une compétence gérée par l'Etat central et administrée par le *Commissariat Général au Tourisme* (CGT), responsable du développement et de la promotion des activités touristiques en Belgique. Cette administration centrale du tourisme créé en 1939 sera plusieurs fois réorganisée (Lambot, 1978).

Au cours des années 70, des *Comités consultatifs du tourisme* sont créés pour différencier la gestion des dossiers en fonction des Communautés linguistiques du pays (Communautés culturelles néerlandaise, française et allemande). Parmi les autres organes consultatifs du CGT, on retrouve également un *Comité interdépartemental de coordination touristique* qui a été institué en 1970 afin de coordonner l'action de l'ensemble des administrations de l'Etat en matière touristique.

Sous administration nationale, le tourisme fait l'objet d'une gestion centralisée reposant sur deux types de planification : la planification économique et la planification spatiale qui sont complémentaires l'une de l'autre. A cette époque, plusieurs programmes d'investissement et plans d'équipement touristique sont établis pour le secteur et, parallèlement, la législation spatiale s'enrichit en plans, règlements et programmes d'aménagement, offrant ainsi un cadre pour la planification physique des investissements touristiques (Lambot, 1978 ; Ministère de la Région wallonne, 1988). Le Commissariat Général au Tourisme, en tant qu'administration nationale du tourisme, joue sur le deux tableaux puisqu'il participe à l'établissement des programmes d'investissement et, parallèlement, à la définition des plans d'aménagement touristique. Jusqu'aux réformes institutionnelles de 1980, il y a donc une intégration et une coordination entre la planification économique et la planification spatiale⁵ du tourisme, ainsi qu'une coordination entre les acteurs de ces deux types de processus. Le Comité interdépartemental de coordination touristique participe de cette logique d'intégration.

⁵ La planification spatiale peut être considérée comme une des premières formes de planification environnementale.

Suite à la réforme institutionnelle de 1980, l'exercice de la compétence du tourisme est transféré aux Communautés parmi d'autres matières culturelles. Le CGT est alors scindé en deux : le CGT de la Communauté française et le CGT de la Communauté flamande. Quant aux compétences de l'environnement et de l'aménagement du territoire, qui ont un lien étroit avec le tourisme, elles sont transférées vers les Régions.

En matière de tourisme, la Communauté française inscrira davantage sa politique dans une démarche axée sur l'investissement et la rentabilité, malgré une volonté politique affichée de coordonner l'ensemble des acteurs publics intervenant dans le secteur du tourisme et de prendre en compte les différentes dimensions du développement touristique (économiques, culturelles, sociales, environnementales).

Compte tenu des priorités économiques de la Communauté française et du transfert aux Régions des compétences de l'environnement et de l'aménagement du territoire, la politique touristique sur le territoire wallon se sectorise. De plus, la planification touristique n'est plus systématiquement harmonisée avec les autres domaines de décision liés au tourisme car, malgré l'utilité d'une telle structure dans un contexte de décentralisation, le Comité interdépartemental de coordination touristique va disparaître. Il s'agissait pourtant d'un instrument essentiel pour l'intégration des différentes politiques régionales ayant un lien avec le tourisme (développement économique, aménagement du territoire, environnement, transport,...)⁶.

En 1993, la Communauté française décide de transférer l'exercice de la compétence du tourisme à la Région wallonne pour la région de langue française, et à la Commission communautaire française (Cocof) pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Cette étape marque un changement important dans l'approche de la planification touristique sur le territoire francophone de la Région wallonne. En effet, les objectifs de la politique touristique wallonne seront prioritairement orientés selon une logique de marché : organisation du secteur ; développement, structuration et promotion de l'offre ; professionnalisation des acteurs de terrain ; accueil ;...

L'administration régionale du tourisme travaille au développement et à la promotion du tourisme et un ensemble d'organismes touristiques publics reconnus sont également actifs aux niveaux provincial (sous-régional) et local et exercent des missions de développement, de promotion, d'information et d'accueil. Afin d'harmoniser les actions promotionnelles de l'ensemble des acteurs (travaillant de manière peu coordonnée), diverses collaborations s'établissent entre institutions régionales, provinciales et locales.

Planification spatiale et planification environnementale du développement touristique en Région wallonne

Comme signalé précédemment, les compétences de l'aménagement du territoire et de l'environnement ont été transférées aux Régions dès 1980.

En Région wallonne, la planification spatiale est régie par le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et comporte deux volets : un volet réglementaire (les plans d'affectation du sol régissant notamment les activités en zones de loisirs) et un volet d'orientation de la politique territoriale de la Région. Le Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER) constitue l'instrument de planification stratégique de l'aménagement et du développement de la Région et concerne tous les secteurs ayant une implication spatiale. Le SDER est un instrument transversal car il intègre les objectifs contenus dans les plans et programmes dont certains secteurs se sont dotés. Pour le secteur du tourisme, le SDER établit diverses orientations stratégiques : structuration du territoire en pôles touristiques, coopération entre acteurs,

⁶ Certains projets de développement touristique d'importance régionale, comme celui de la valorisation touristique des Lacs de l'Eau d'Heure, ont néanmoins bénéficié d'une importante concertation et coordination entre la Communauté française et la Région wallonne, mais il s'agit d'un cas particulier lié à l'importance stratégique de ce site en terme de tourisme.

développement de synergies,... En tant que base stratégique globale en matière de développement territorial, le SDER crée donc des liens entre les stratégies de développement touristique et les autres politiques sectorielles de la Région wallonne.

Quant à la planification en matière d'environnement, elle donne lieu, selon la législation wallonne, à l'élaboration périodique de plusieurs documents : un rapport sur l'état de l'environnement wallon, un plan d'environnement pour le développement durable (PEDD), des programmes sectoriels, et des plans communaux d'environnement et de développement de la nature. La planification environnementale en Région wallonne présente donc plusieurs niveaux d'action et tisse des liens entre eux, tant sur le plan horizontal (mesures transectorielles) que vertical (relations hiérarchiques). En matière de tourisme et de loisirs, le PEDD vise notamment une meilleure intégration des préoccupations environnementales dans le développement touristique.

La problématique de l'intégration en Région wallonne

Au vu du fonctionnement actuel de la planification touristique en Région wallonne, on peut affirmer que celle-ci est caractérisée par un déficit d'intégration entre la politique touristique et les autres politiques encadrant le développement touristique (politique environnementale, politique territoriale), tant sur le plan des stratégies (manque de synergies) que, de manière corrélée, sur le plan des acteurs (peu de coordination). Dans la lignée des recommandations faites par les instances internationales en matière de tourisme durable et d'intégration des politiques, il est dès lors opportun d'analyser les outils pouvant améliorer l'intégration de l'environnement dans les processus de planification touristique en Région wallonne.

Contributions potentielles de l'évaluation environnementale stratégique à la planification touristique en Région wallonne

Comme développé précédemment, l'évaluation environnementale stratégique (EES) est aujourd'hui reconnue comme un outil pertinent pour la prise en compte des considérations environnementales dans les processus décisionnels. Suite à l'analyse des acteurs touristiques, des arrangements institutionnels et des modes de planification touristique en Région wallonne, cette section propose de développer plusieurs apports potentiels de l'EES à la planification touristique en Région wallonne.

Principes génériques de l'évaluation environnementale stratégique

Dans notre étude des contributions potentielles de l'EES dans le contexte spécifique de la planification touristique en Région wallonne, nous nous référons, dans un premier temps, aux motivations fréquemment énoncées dans la littérature pour justifier l'intérêt général de l'EES.

Compléter et renforcer l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets

A ses origines, l'EES s'est imposée comme un processus indispensable pour compléter les évaluations environnementales de projets. L'étude d'incidences sur l'environnement des projets (EIE) s'est implantée dans de très nombreux pays et la contribution de ce processus à la planification du développement et aux processus de décision, notamment en matière de tourisme, est largement reconnue. Cependant, l'EIE connaît certaines limitations et faiblesses structurelles (Dalal-Clayton et Sadler : 20).

Processus d'anticipation des impacts environnementaux de projets, l'EIE est appliquée en aval des processus décisionnels, lorsque des décisions stratégiques ont déjà été prises, ce qui limite les alternatives possibles et les mesures de diminution des impacts. Puisqu'elle s'intéresse davantage aux modalités et détails de mise en œuvre d'un projet (où ?, comment ?) qu'à la pertinence de celui-ci pour atteindre un objectif donné de développement (pourquoi ?), l'EIE est considérée comme un outil réactif plutôt que proactif, anticipatif.

L'introduction par l'EES de considérations environnementales dans les propositions stratégiques (politiques, plans et programmes), au même niveau que les préoccupations sociales et économiques, et en amont des décisions, peut servir à recentrer l'EIE sur les questions propres à son échelle d'analyse et aider à clarifier et établir des objectifs et des principes qui encadrent la réalisation des EIE de projets.

L'EES permet également de prendre en compte des alternatives de développement et de considérer selon une approche intégrée les sources, les causes plutôt que les effets ou symptômes des problèmes environnementaux.

Prendre en compte les effets cumulatifs et globaux

Dans le cadre législatif européen en matière d'EIE, seules certaines catégories d'infrastructures touristiques et d'une certaine taille sont soumises à une procédure d'évaluation des incidences environnementales⁷. Etant donné le type de projets pris en compte et l'échelle d'évaluation, il ne s'agit que d'une partie des sources d'incidences environnementales du tourisme sur un territoire donné. Les EIE ne tiennent pas compte de certaines pratiques touristiques non localisées (le tourisme itinérant) et n'abordent généralement pas les problématiques environnementales connexes à des projets touristiques (la pollution de l'air due aux déplacements motorisés par exemple), ni les différents types d'impacts (impacts cumulatifs, globaux, indirects,...) qui sont en dehors du champ d'analyse des projets.

En fonction de leur nature, les impacts environnementaux des activités humaines portent sur le niveau local, régional et/ou global. Certaines activités humaines ont une incidence globale (perte de biodiversité, changement climatique), tandis que diverses activités de petite échelle ont une portée limitée individuellement. Les effets de telles actions peuvent néanmoins s'additionner, se cumuler et mener à un impact régional (effet cumulatif), voire produire un effet synergétique (l'impact total de l'ensemble des projets est supérieur à la somme des impacts des projets pris individuellement⁸).

Etant donné son aire d'étude plus étendue, l'EES peut fournir un cadre pour aborder les problématiques environnementales qui dépassent l'échelle locale et considérer les impacts cumulatifs et globaux qui ne sont pas toujours pris en compte dans les EIE, puisque ces évaluations se concentrent généralement sur un projet en particulier et examinent les impacts directs.

La capacité intégrative de l'EES

En promouvant l'intégration des considérations environnementales dans les processus de planification, l'identification et l'évaluation d'alternatives, et la participation du public, l'EES est reconnu comme un outil pouvant jouer un rôle significatif dans la mise en œuvre des principes de développement durable.

Appliquée à la préparation des documents stratégiques (politiques, plans et programmes) pouvant avoir des incidences non négligeables sur l'environnement, l'EES peut ainsi devenir un vecteur de changement des processus décisionnels vers plus de durabilité environnementale.

Particulièrement par sa capacité intégrative, l'EES est une voie pertinente à explorer en vue d'une amélioration des processus de planification touristique en Région wallonne (cf. Encadré n°2).

Plusieurs formes d'intégration peuvent être considérées : l'intégration substantive, l'intégration procédurale et l'intégration institutionnelle (*adapté de Eggenberger et Partidario, 2000*).

⁷ Villages de vacances, complexes hôteliers, ports de plaisance, terrains de camping,...

⁸ Par exemple, les différents hôtels d'une station balnéaire peuvent, pris isolément, avoir un impact mineur sur le niveau des nappes phréatiques. Cependant, la concentration spatiale de plusieurs complexes hôteliers sur une zone peut impliquer une consommation annuelle totale d'eau supérieure aux réserves annuellement renouvelables et, dès lors, entraîner irréversiblement le tarissement des nappes.

L'intégration substantive

L'intégration substantive caractérise la capacité d'un outil à articuler différents types d'enjeux, de problématiques. Dans le cas de l'EES, il s'agit de son objectif d'introduction des préoccupations environnementales aux côtés des paramètres économiques et sociaux, et de manière équilibrée, au sein des différentes étapes d'un processus décisionnel donné (notamment l'agenda politique, la discussion, l'évaluation des alternatives, la négociation, la décision et le suivi).

Si l'intégration substantive procède de l'articulation d'enjeux abordés dans différentes politiques sectorielles (politique environnementale, politique de développement régional, politique spatiale,...), elle contribuera à l'*intégration politique*.

Encadré n°2 : Contributions potentielles de l'évaluation environnementale stratégique à la planification touristique en Région wallonne

CARACTÉRISTIQUES DE LA PLANIFICATION TOURISTIQUE (PT) EN RÉGION WALLONNE	IDENTIFICATION DES APPORTS POTENTIELS DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE À LA PLANIFICATION TOURISTIQUE EN RÉGION WALLONNE (RW)	
PT d'ordre économique et commercial, n'intégrant pas de considérations environnementales	INTÉGRATION SUBSTANTIVE	→
	> Intégration des préoccupations environnementales dans les processus décisionnels liés au développement touristique de la RW	
PT n'intégrant pas les objectifs environnementaux et territoriaux régionaux dans les stratégies touristiques	INTÉGRATION HORIZONTALE PROCÉDURALE ET MÉTHODOLOGIQUE	→
	> Création de synergies entre les politiques de développement touristique et les politiques environnementales et territoriales	
	INTÉGRATION HORIZONTALE INSTITUTIONNELLE	→
	> Concertation et coordination horizontale entre acteurs institutionnels susceptibles de jouer un rôle vis-à-vis du secteur touristique	
PT peu hiérarchisée : > Nombreux niveaux de décision > Autant de stratégies que d'acteurs	INTÉGRATION VERTICALE PROCÉDURALE ET MÉTHODOLOGIQUE	→
	> Meilleure cohérence territoriale et environnementale des stratégies touristiques des différents niveaux d'action (régional, provincial, communal) > Hiérarchisation des processus d'évaluation environnementale	
	INTÉGRATION VERTICALE INSTITUTIONNELLE	→
	> Concertation et coordination verticale entre acteurs des différents niveaux d'action	

L'intégration procédurale

L'intégration procédurale regroupe l'ensemble des moyens qui sont pris pour articuler les processus décisionnels et les divers outils, techniques, méthodes qui sont mobilisés au cours de ces processus (évaluations économiques, évaluations environnementales, systèmes d'information géographique,...). L'intégration de type procédural, et *l'intégration méthodologique* qui lui est associée étroitement, peut jouer selon deux directions : horizontalement et verticalement.

L'intégration procédurale horizontale est un principe établi de bonne gouvernance qui relève, à l'échelle d'un gouvernement (national, régional ou local), l'importance de la création de synergies transversales entre domaines décisionnels. Cette intégration participe donc également à l'intégration politique.

Par exemple, en procédant à l'intégration des considérations environnementales dans un processus de planification touristique, l'EES incite à coordonner différentes politiques susceptibles de jouer un rôle vis-à-vis du secteur touristique : le développement régional, l'environnement, l'aménagement du territoire, les transports,... Il s'agit donc d'établir des mécanismes de coordination d'actions sectorielles afin que leurs objectifs et effets respectifs ne soient pas antagonistes mais, au contraire, compatibles. La coordination horizontale rend ainsi les actions politiques plus cohérentes et efficaces vis-à-vis d'un secteur donné.

L'intégration procédurale verticale se rapporte au concept de hiérarchisation. De même qu'il peut exister une relation hiérarchique entre politiques, plans, programmes et projets (de la stratégie politique à la mise en œuvre de mesures en passant par la planification et la programmation) ou entre les stratégies de différents niveaux d'action, une démarche de hiérarchisation entre les différents niveaux d'évaluation environnementale devrait idéalement être entreprise.

L'objet de la démarche de hiérarchisation des évaluations environnementales – appelée "arrimage" – est de permettre aux différents niveaux d'évaluation de se compléter et de parvenir à une synergie de leur valeur individuelle en se concentrant spécifiquement sur les éléments propres au niveau de prise de décision associé, sans empiéter sur les éléments des autres niveaux d'évaluation (Saint-Amant, 2002 : 7) : l'EES d'un document stratégique donné prendrait en compte les résultats de l'EES d'un document stratégique de niveau supérieur et permettrait de réduire et de préciser le champ d'analyse d'une évaluation de niveau inférieur, soit une autre EES soit une EIE s'il s'agit d'un projet.

L'intégration institutionnelle

Définie comme l'ensemble des actions de coordination et de coopération entre acteurs publics, et éventuellement privés si l'on élargit le système d'acteurs dans un contexte de nouvelle gouvernance, l'intégration institutionnelle, ou organisationnelle, est corrélée à l'intégration substantive et à l'intégration procédurale et favorise aussi l'intégration politique.

Les mécanismes d'intégration substantive et d'intégration procédurale confrontent les décideurs à de nouvelles préoccupations, et requièrent la concertation et la coordination entre divers groupes d'acteurs du même niveau institutionnel ou de niveaux différents. Dans un contexte politique où des processus de planification relativement sectorisés tendent à devenir plus holistiques et systémiques, donc intégrés au sens du développement durable, certains types d'acteurs peu habitués à travailler ensemble sont dès lors amenés à collaborer davantage.

L'EES, en tant que mécanisme d'intégration des considérations environnementales dans les processus décisionnels, participe de cette intégration institutionnelle en créant de nouvelles synergies au sein d'un ensemble d'acteurs publics, mixtes, voire privés concernés par les questions d'environnement et de tourisme : administrations, organismes parastataux, organisations non gouvernementales, fédérations d'entreprises,...

De même que l'intégration procédurale, l'intégration institutionnelle peut se décliner en une dimension horizontale et une dimension verticale qui mettent en évidence la forte interdépendance entre les actions de nombreux intervenants.

En prenant l'exemple de la conduite des affaires touristiques, une approche de concertation / coordination entre les nombreux acteurs du tourisme, tant publics que privés, favorisera la cohérence des interventions touristiques sur un territoire donné. Sur le plan environnemental, il s'agit donc de mettre en place des mécanismes de coordination horizontale et verticale pour impliquer, dans la définition des politiques touristiques, les acteurs du secteur et les acteurs de l'environnement au sens large (ministères, associations, ONG, experts, populations,...)⁹.

Conclusion

Principe fondamental du développement durable, l'intégration des considérations environnementales dans les politiques, touristiques ou autres, peut être opérée de différentes manières : engagements volontaires, conventions internationales, législation, planification environnementale,...

Cependant, pour que le développement touristique intègre le concept de durabilité environnementale de manière optimale, c'est au cœur des processus décisionnels qu'il est nécessaire de placer les préoccupations environnementales.

L'évaluation environnementale stratégique (EES) est un outil d'aide à la planification reconnu pour sa capacité à contribuer à placer l'environnement au sein des priorités politiques, à modifier positivement le fonctionnement des processus décisionnels et à impliquer la société civile dans le choix du développement.

De par la nature économique du secteur touristique, mais aussi du fait d'une évolution institutionnelle forte, la planification touristique en Région wallonne s'est progressivement déconnectée des préoccupations environnementales. La Région wallonne a dès lors tout à gagner à mettre en place un outil tel que l'EES pour intégrer les considérations environnementales au sein des processus de planification touristique, et créer des synergies entre les acteurs institutionnels ayant un rôle à jouer vis-à-vis du développement du secteur.

La formalisation d'une procédure d'EES dans un cadre législatif ou réglementaire permet de rendre incontournable la réalisation d'une EES lors de la préparation de certains documents stratégiques susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement. La nouvelle législation européenne en la matière constitue dès lors une opportunité pour la Région wallonne de valoriser les atouts potentiels de l'EES.

⁹ Notamment via les processus de participation du public.

Bibliographie

- Brown, A. L. et R. Thériver (2000), "Effective methodologies - Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18(3), pp. 183-189.
- Commission des Communautés Européennes (2003), *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Economique et Social européen et au Comité des Régions. Orientations de base pour la durabilité du tourisme européen*, Bruxelles, 30 p.
- Dalal-Clayton, B. et B. Sadler (2004), *Strategic environmental assessment : a sourcebook and reference guide to international experience*, International Institute for Environment and Development (IIED).
- Dusik, J. et B. Sadler (2004), "Reforming strategic environmental assessment systems : lessons from Central and Eastern Europe", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 22(2), pp. 89-97.
- Eggenberger, M. et M. R. Partidário (2000), "Development of a framework to assist the integration of environmental, social and economic issues in spatial planning", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18(3), pp. 201-207.
- Hunter, C. et H. Green (1995), *Tourism and the environment : a sustainable relationship?*, London, Routledge, 212 p.
- Inskeep, E. (1991), *Tourism planning : an integrated and sustainable development approach*, New York, Van Nostrand Reinhold, 508 p.
- Lambot, J.-P. (1978), *Le tourisme et l'aménagement du territoire : aspects juridiques et administratifs*, Leuven, Oyez, 126 p.
- Lozato-Giotart, J.-P. (1993), *Géographie du tourisme : de l'espace regardé à l'espace consommé*, Paris, New York, Masson, 312 p.
- Ministère de la Région wallonne (1988), "L'aménagement touristique des lacs de l'Eau d'Heure", *Les Cahiers de l'Urbanisme*, Ministère de la Région wallonne, 3, pp. 13-19.
- Organisation Mondiale du Tourisme (2002), *Contributions de l'Organisation Mondiale du Tourisme au Sommet mondial pour le développement durable*, Johannesburg, 2002.
- Partidário, M. R. (1999), *Sustainable tourism - the product of early environmental planning, assessment and management, Links between the sustainable development of tourism and regional / spatial planning - Développement durable du tourisme et relations avec l'aménagement du territoire*, Palma de Majorca, Council of Europe Publishing.
- Priestley, G. K., J. A. Edwards et H. Coccossis, Ed. (1996), *Sustainable tourism? : European experiences*, Wallingford, Oxon, CAB International, 212 p.
- Rátz, T. et L. Puczko (2002), *The impacts of tourism : an introduction*, Hämeenlinna, Häme Polytechnic, 408 p.
- Risse, N. (2004), *Evaluation environnementale stratégique et processus de décision publics : contributions méthodologiques*, Thèse de doctorat, Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du territoire, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 323 p. + ann.
- Sadler, B. et R. Verheem (1996), *Strategic environmental assessment: status, challenges and future directions*, The Netherlands: Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, 188 p.
- Sägesser, C. (2004), *Les pouvoirs en Wallonie*, Bruxelles, Centre de recherche et d'information socio-politiques - CRISP, 101 p.
- Saint-Amant, V. (2002), *L'arrimage entre l'évaluation environnementale stratégique et celle des projets : Etat de la situation et application au Québec*, Ministère de l'Environnement du Québec, Montréal, 31 p.
- Sheate, W., S. Dagg, J. Richardson, R. Aschermann, J. Palerm et U. Steen (2001), *SEA and integration of the environment into strategic decision-making*, Vol. 1, Main report. Final report to the European Commission, DG XI, Contract no B4-3040/99/136634/MAR/B4, European Commission, 112 p.
- Thériver, R., E. Wilson, S. Thompson, D. Heaney et D. Pritchard (1992), *Strategic environmental assessment*, London: Earthscan Publications Limited, 181 p.
- Verheem, R. A. A. et J. A. M. N. Tonk (2000), "Enhancing effectiveness - Strategic environmental assessment : one concept, multiple forms", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18(3), pp. 177-182.