COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21.11.2003
COM(2003) 716 final

A NE PAS PUBLIER

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPEEN, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN ET AU COMITE DES REGIONS

Orientations de base pour la durabilité du tourisme européen

[SEC(2003) 1295]

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPEEN, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN ET AU COMITE DES REGIONS

Orientations de base pour la durabilité du tourisme européen

RESUME ANALYTIQUE 3

I. Introduction 4

II. Defis et objectifs du tourisme durable 5

III. Où en sommes-nous: la situation actuelle 8

IV. Relever les defis: l'option de politique 10

V. Mise en œuvre de la durabilité du tourisme: orientations de base pour une approche communautaire européenne 12

1. Le concept général de l'action future 12

2. La contribution de la Communauté européenne 14

a) Dans le contexte international 14

b) En Europe 14

3. Ce que la Commission prévoit de faire 15

4. Ce que les autres acteurs peuvent faire 19

VI. Conclusions 23

ANNEXE 1: Tendances de fond dans le tourisme: le scénario qui régit l'avenir du secteur

ANNEXE 2: Défis importants et principaux objectifs de gouvernance publics et privés pour la durabilité du tourisme européen

ANNEXE 3: Exemples d'initiatives et de contributions de la part d'acteurs européens et internationaux

ANNEXE 4: Politiques et initiatives communautaires ayant un impact positif sur la durabilité du tourisme européen

Remarque: dans la version papier du texte, les parties soulignées correspondent à des liens insérés dans la version électronique; elles n'ont aucune autre signification.

RESUME ANALYTIQUE

Il est d'une importance cruciale de garantir la durabilité économique, sociale et environnementale du tourisme européen, à la fois pour contribuer au développement durable en Europe et dans le monde entier, et pour assurer la viabilité, la croissance continue, la compétitivité et le succès commercial de ce secteur économiquement très important. Les défis d'un tourisme européen durable sont liés d'une part aux modèles de consommation, en particulier la répartition saisonnière et les déplacements touristiques, et d'autre part, aux modèles de production, c'est-à-dire la chaîne de valeurs et les destinations touristiques. Un comportement responsable des touristes et une bonne gouvernance publique et privée sont essentiels pour modifier les modèles de tourisme non durables.

À tous les niveaux, les acteurs ont commencé à préparer le terrain pour mieux répondre aux exigences de durabilité du tourisme et pour mieux utiliser son potentiel en matière de développement durable. Bien qu'elle ne cible pas spécifiquement le secteur du tourisme, la Communauté européenne contribue d'une manière significative à ces efforts à travers un large éventail de politiques et de mesures qui favorisent le développement durable, aussi bien dans ses responsabilités globales qu'au sein de l'Union européenne.

De ce fait, la Commission estime que le meilleur moyen de développer la durabilité du tourisme européen est de renforcer le cadre d'action existant et de l'utiliser au mieux. Cela consiste essentiellement à se baser sur les effets positifs des politiques et mesures communautaires existantes et à les renforcer, mais aussi à s'appuyer sur les initiatives en faveur de la durabilité du tourisme que des acteurs autres que la Communauté entreprennent dans ce domaine. Enfin, quelques mesures spécifiques visant à combler les lacunes devraient compléter cette approche.

Dans le contexte international, l'approche de la Communauté est donc de poursuivre sa politique de promotion de la durabilité du tourisme dans le cadre des dossiers commerciaux et d'aide aux pays en voie de développement. Elle cherche à renforcer sa coopération en matière de tourisme durable avec les organes des Nations unies et d'autres organisations internationales, en ce qui concerne sa responsabilité à la fois mondiale et en Europe.

La Commission envisage différentes mesures pour renforcer la contribution de la Communauté à la durabilité du tourisme européen. Celles-ci ont pour but de maximiser les avantages liés à la gouvernance européenne et aux différentes politiques et mesures communautaires qui ont un impact sur le tourisme européen et sa durabilité. La Commission souhaite également promouvoir la coopération avec l'Organisation mondiale du tourisme et entre tous les acteurs du secteur du tourisme en Europe.

La Commission prévoit de créer un *Groupe Durabilité du tourisme* composé de représentants des différentes catégories d'acteurs. Ce groupe sera chargé de rédiger un cadre détaillé d'action qui devra attribuer des activités spécifiques aux différents acteurs et comprendre un calendrier de mise en œuvre décidé d'un commun accord. La Commission est disposée à promouvoir et à soutenir la mise en œuvre des activités définies par le groupe.

Des initiatives spécifiques concerneront un meilleur système de suivi et de compte-rendu de la durabilité du tourisme, des activités qui favorisent les modèles de consommation du tourisme durable chez les citoyens européens, et la promotion de la durabilité dans la chaîne de valeurs et les destinations touristiques. Le développement et l'utilisation d'outils et de réseaux d'information appropriés soutiendront ces initiatives.

La Commission attend des autres acteurs en Europe qu'ils contribuent de manière significative aux efforts visant à promouvoir un tourisme durable. Cela concerne les touristes et les citoyens européens, les entreprises du secteur privé, les destinations touristiques et les autorités publiques, et les acteurs de la société civile. La Commission prévoit de passer régulièrement en revue l'évolution de la mise en œuvre de ces orientations de base.

I. INTRODUCTION

Le tourisme est l'un des secteurs d'activité les plus prospères de l'économie mondiale, et aussi de l'UE. Il peut fortement contribuer à atteindre les objectifs de maintien de niveaux élevés et stables de croissance économique et d'emploi, de progrès social attentif aux besoins de chacun, et de protection efficace de l'environnement et d'utilisation prudente des ressources naturelles. Le maintien de cette place au niveau mondial et dans l'UE exige que les acteurs soient attentifs au tissu dont dépend le tourisme.

Les limites de la base de ressources naturelles, économiques, sociales et culturelles, qui définissent la durabilité économique du secteur, ne permettraient pas de faire face à une expansion continue indéfinie du tourisme européen. Cependant, grâce à des stratégies spécifiques, l'activité touristique peut être recentrée pour répondre aux exigences de durabilité, aux défis et aux demandes d'un type nouveau liés aux tendances et aux activités touristiques en pleine mutation (voir Annexe 1), et pour augmenter les revenus.

Le Plan de mise en œuvre adopté lors du *Sommet mondial sur le développement durable* (SMDD) de Johannesburg demande de mettre l'accent sur le développement du tourisme durable et décrit des actions visant à modifier des modèles de consommation et de production non durables qui sont très pertinentes aussi pour le tourisme durable. Au niveau européen, l'identification de mesures et de lignes directrices stratégiques visant à permettre le développement d'un tourisme durable et de modèles de développement durable appropriés pour chaque type de destination touristique fait l'objet d'une demande croissante.

Tout comme le tourisme est un phénomène mondial qui se décline localement, les enjeux de durabilité liés à cette activité vont des problèmes mondiaux, qui doivent être résolus à l'échelle mondiale, aux difficultés locales qui requièrent une action sur le terrain. Toutefois, le tourisme est un domaine de responsabilité essentiellement locale et régionale. Les mesures liées au tourisme doivent donc être conçues et mises en œuvre principalement au niveau local afin de répondre aux besoins et aux limitations spécifiques qui existent.

D'autre part, de nombreuses politiques communautaires ont un impact significatif sur les différentes activités du secteur touristique. Les choix opérés dans ces politiques ont une grande influence sur le développement du tourisme et sur sa durabilité, à la fois globalement et sur le terrain.

L'article 2 du Traité instituant la Communauté européenne mentionne la promotion du développement durable des activités économiques comme l'une des tâches communautaires. Le tourisme est susceptible de contribuer grandement à la réalisation des objectifs de développement durable, et l'article 3(u) du Traité prévoit que l'action communautaire comprendra des mesures dans le domaine du tourisme pour les buts énoncés dans l'article 2. La durabilité du tourisme doit être conforme à l'orientation générale en matière de développement durable définie pour l'UE dans la Stratégie de l'Union européenne pour le développement durable (SDS).

Depuis le milieu des années 90, le développement durable du tourisme est devenu une priorité pour les institutions de l'UE. Dans sa Communication de novembre 2001 intitulée « Une approche coopérative pour l'avenir du tourisme européen », la Commission a proposé de continuer à *"promouvoir le développement durable des activités touristiques en Europe en définissant et en mettant en œuvre un Agenda 21"*. Ce sujet a été fermement soutenu par le Parlement européen, le Conseil, le Comité économique et social européen et le Comité des Régions.

La présente Communication vise à promouvoir plus encore l'évolution vers la durabilité du tourisme en Europe et dans le monde entier. À ce stade, ses orientations de base fournissent à la Commission européenne de la matière première pour lancer un vaste processus d'Agenda 21 pour le tourisme durable en Europe. Elle a pour but de stimuler les efforts plurilatéraux dans ce domaine, à travers tous les niveaux territoriaux et administratifs, et décrit le type de contribution supplémentaire que la Communauté et les autres acteurs peuvent apporter.

II. DEFIS ET OBJECTIFS DU TOURISME DURABLE

- **Défi principal: une activité et une croissance durables**

L'enjeu central pour l'industrie du tourisme, ses entreprises et ses destinations, est le suivant: comment est-il possible de gérer l'activité touristique en Europe et dans le monde entier, et la croissance prévue au cours des vingt prochaines années, d'une manière qui permette de respecter les limites de sa base de ressources, et la capacité de ces ressources à se régénérer, tout en assurant son succès commercial ? Puisque le produit touristique est fortement basé sur la qualité environnementale, culturelle et social, le secteur – s'il n'est pas géré d'une manière durable – risque de se détériorer, voire de consommer sa propre base de ressources génératrice de revenus, et donc de devenir économiquement et socialement non durable.

Le développement du tourisme durable est lié à une amélioration de la qualité plutôt qu'à une augmentation de la quantité. La prise de conscience de la qualité par les touristes est également un pré-requis pour le développement durable, et tant la durabilité que la qualité doivent être intégrées. Elles sont indispensables pour la compétitivité du secteur touristique. La compétitivité des entreprises et des destinations touristiques requiert une rentabilité capable de payer la durabilité et le rendement durable optimal. En retour, la qualité de la main d'œuvre, l'attention à la société locale et le moindre impact sur l'environnement dégagent de l'argent pour optimiser les ressources.

Les défis spécifiques qui ont une importance clé pour la durabilité du tourisme (voir Annexe 2) existent à la fois en Europe et dans le monde entier, mais leur nature et leur intensité spécifiques peuvent varier d'un endroit à un autre. Ils sont généralement plus aigus là où l'activité touristique et la dépendance au tourisme sont particulièrement élevés. Par ailleurs, certaines zones géographiques peuvent présenter des défis spécifiques supplémentaires, comme la Méditerranée et les Alpes. Même le tourisme dit de masse peut être géré à l'aide de méthodes durables qui peuvent, certes, être particulièrement difficiles à identifier et à mettre en œuvre, mais qui promettent d'apporter la plus grande contribution à la durabilité du tourisme.

- **Une approche équilibrée pour les trois piliers de la durabilité**

Le tourisme durable est un tourisme qui est économiquement et socialement viable et qui ne porte atteinte ni à l'environnement, ni à la culture locale. Cela implique un succès commercial

et économique, la protection, la préservation et le développement de l'environnement, et la responsabilité à l'égard des valeurs culturelles et de la société – trois facettes qui sont interdépendantes.

La durabilité du tourisme concerne des aspects particulièrement importants tels que les entreprises touristiques compétitives et socialement responsables, la possibilité pour tous les citoyens de participer au tourisme, les possibilités d'emplois de qualité dans le secteur et les profits générés par les activités touristiques pour les communautés locales. Elle requiert la préservation de l'intégrité culturelle, l'intégration des enjeux environnementaux et de la protection du patrimoine dans les mesures liées au tourisme.

Les solutions multi-partenaires et la bonne gouvernance améliorant la participation de tous les acteurs offre la possibilité de faire avancer l'industrie et de surmonter le manque de cohérence entre les pratiques de ces acteurs.

- **Modèles de consommation durable**

L'un des problèmes les plus fréquents du tourisme de loisir en Europe est sa concentration sur des courtes périodes spécifiques de l'année, qui sont liées à la fois au climat et au rythme culturel et socio-économique de la vie quotidienne. Cela entraîne une saturation périodique des infrastructures de communication, des installations touristiques et de la capacité réceptive des destinations, entraînant alors une diminution de la qualité.

Bien qu'elle soit intéressante pour la régénération des ressources et la société locale, l'activité hors saison nécessite et laisse une surcapacité énorme. Elle exige une main d'œuvre nombreuse qui n'est pas utilisée de manière continue et qui travaille souvent dans des mauvaises conditions, avec un impact négatif sur les niveaux de qualification, la qualité de service et la compétitivité commerciale. Cela explique pourquoi le secteur ne peut pas attirer et retenir une main d'œuvre suffisante.

Le deuxième facteur qui a un impact crucial sur la durabilité, principalement en matière d'environnement, est lié au transport requis pour se déplacer. L'essor du tourisme au cours de ces 50 dernières années a été rendu possible essentiellement grâce au transport automobile et aérien qui, bien que moins écologique, sont devenus de plus en plus pratiques et économiques. Dans ce contexte, la voiture a même été utilisée pour des longs trajets et le transport aérien pour des voyages de courte distance. Aujourd'hui, il existe une tension croissante entre le développement de l'infrastructure et des services de transport européens et les exigences de mobilité du tourisme au sujet des raccordements disponibles vers les destinations, de la capacité de les desservir et des coûts correspondants.

Cependant, l'intensité des déplacements en Europe va continuer à augmenter. De plus, les touristes effectuent de plus en plus des choix individuels. Fortement aidés par les moyens électroniques, ils recherchent des produits personnalisés et essayent d'optimiser le rapport entre, d'un côté, la qualité et l'expérience positive, et de l'autre, le prix du produit.

En parallèle à la croissance significative du tourisme, les modifications de la structure démographique entraîneront aussi une demande différente en ce qui concerne le type de tourisme. Le tourisme lié au patrimoine culturel et naturel devrait subir la plus forte croissance. Cependant, pour l'ensemble de la population touristique, les segments traditionnellement grands, que l'on appelle tourisme de masse et qui sont largement contrôlés par les voyagistes internationaux, continueront à avoir le poids le plus important en terme de quantité.

Par ailleurs, de plus en plus de touristes ayant des besoins spéciaux, qui doivent être encadrés pour pouvoir profiter pleinement du tourisme, souhaitent voyager. Outre la tranche de 10 % de la population officiellement reconnue comme handicapée d'une manière ou d'une autre, on peut s'attendre à ce qu'un nombre croissant de touristes présentent une mobilité réduite due à une infirmité temporaire ou à l'âge.

Le comportement des consommateurs, résultat du prix, de la qualité et de l'image, est presque exclusivement déterminé par l'intérêt individuel. À l'heure actuelle, peu de touristes sont intéressés par la durabilité. Mais si l'on informe correctement les consommateurs, en particulier par le biais de messages facilement compréhensibles dans les supports largement diffusés du secteur (brochures promotionnelles, catalogues et guides), si l'on développe leur réflexion sur la durabilité, et si l'on influence et convainc les personnes à l'aide de signaux clairs, cela peut susciter des modèles de consommation durable, induisant alors des changements dans les produits offerts. Les jeunes sont un groupe cible important dans ce domaine. Pour cela, il faut présenter la qualité comme faisant partie intégrante du produit, et introduire de nouvelles approches pour faire passer aux touristes le message que la qualité et le tourisme durable ont un prix.

- **Modèles de production durable**

Chaîne de valeurs durable

Comme pour les consommateurs, les fournisseurs touristiques suivent des modèles comportementaux classiques, souvent induits par des impératifs économiques stricts et par une interdépendance verticale particulièrement marquée entre les entreprises touristiques fournissant les composantes du produit touristique, très divers et complexe, et les décisions basées sur le prix.

La gestion de la chaîne de valeurs du tourisme durable nécessite des entreprises compétitives et une concurrence saine. Elle est liée à la gestion de la qualité dans la production de biens et de services. Afin que le profit économique ne soit pas généré aux dépens du coût social et environnemental, le secteur doit internaliser le coût socio-économique et environnemental pour que les prix soient corrects, principalement par le biais de systèmes appropriés basés sur le marché.

Le tourisme durable implique également l'optimisation de l'emploi et des avantages sociaux, c'est-à-dire que les entreprises du secteur appliquent de manière homogène le concept de la responsabilité sociale des entreprises. Cela nécessite des possibilités de professionnalisation et des emplois de qualité pour un personnel qualifié et motivé en vue de fournir des services touristiques de qualité élevée, des systèmes de certification visant à promouvoir les modèles de production et de consommation durables, et l'utilisation de l'innovation et des nouvelles technologies, en fonction des besoins. Cela requiert également un dialogue social renforcé et l'octroi de plus de pouvoir aux partenaires sociaux, à toutes les étapes de la conception et de la mise en œuvre.

Développement de destinations durables

Avec les éléments de service individuel de la chaîne de valeurs, la destination dans son ensemble forme le produit touristique global. Les différentes activités et politiques des destinations qui combinent des intérêts publics et privés sont donc importantes pour une production durable. Dans la plupart des parties de l'Europe, le paysage culturel traditionnel fournit les ressources naturelles et culturelles appropriées qui sont un pré-requis pour le

produit touristique. Les ressources patrimoniales, l'infrastructure de communication, les installations d'accueil et touristiques sont d'autres ressources de base d'une destination touristique. Une utilisation sage du sol est un élément essentiel du développement durable d'une destination.

Dans ce domaine, les exigences du tourisme ont dans certains cas créé des tensions au niveau de la destination vis-à-vis de l'identité culturelle locale et des besoins des habitants locaux. Un tourisme compétitif et de qualité élevée doit respecter la capacité d'accueil de ses zones naturelles et culturelles. Un certain nombre de destinations – en particulier certaines îles et zones côtières dans la partie méridionale de l'Europe, certaines stations de montagne et certaines villes – ont subi les effets négatifs d'un développement touristique qui a dépassé leur capacité d'accueil. De plus, lorsque le développement local de destinations ayant une base économique limitée, telles que des îles, est fortement basé sur le tourisme, cela risque d'entraîner une "mono-économie" fragile et trop dépendante sans entraîner les effets de développement indirect souhaités sur d'autres aspects de l'économie locale, tels que l'agriculture et l'artisanat.

À cela s'ajoutent deux phénomènes proches du tourisme et qui ont un impact régional très différent: les résidences secondaires et pour personnes âgées dans de nombreuses destinations touristiques européennes, et les visites d'un jour qui, à certains endroits facilement accessibles depuis les agglomérations, peuvent dépasser de loin l'activité touristique. Bien que, dans la plupart des cas, ces phénomènes soient associés à des dépenses relativement faibles, ce type d'activités peut contribuer à atténuer les effets négatifs de la faible demande touristique hors saison. Mais bien davantage encore, en plus de certains impacts négatifs permanents au niveau local, comme l'urbanisation de paysages attrayants et l'augmentation du prix des terrains et du coût de la vie, ces grands nombres de visiteurs d'un jour lors de fins de semaine ou de vacances avec un temps clément ou à l'occasion d'événements particuliers durant la haute saison créent une demande supplémentaire et exercent une pression considérable sur les ressources, les infrastructures de transport et les services utilisés par le tourisme, à l'exception de l'hébergement.

Pour garantir des bonnes perspectives du tourisme européen, il convient de préserver l'atout compétitif que représente sa diversité régionale; de garantir la qualité et de prendre en compte le bien-être de la communauté dans les destinations touristiques; de conserver ou de restaurer les zones côtières ou montagneuses, les zones protégées et les sites du patrimoine culturel pouvant servir de destinations attrayantes; de protéger l'environnement et le patrimoine pour les utiliser ensuite avec sagesse; et de promouvoir la mobilité durable entre les destinations et à l'intérieur de chacune d'elles. Il convient également d'avoir des règles du jeu équitables pour les prestataires locaux dans leur relation avec ceux qui commercialisent le produit touristique et de faire en sorte que les profits générés par le tourisme retournent aux destinations.

III. OU EN SOMMES-NOUS: LA SITUATION ACTUELLE

De nombreuses initiatives

Parmi les différents acteurs, bon nombre ont commencé à relever les défis (voir Annexe 3). Les orientations de base pour la durabilité du tourisme européen peuvent s'appuyer sur une grande quantité de travaux et de documents décrivant des processus et des principes importants. Des réseaux sont en cours de création pour échanger ou disséminer des informations utiles et pour encourager l'utilisation des meilleures pratiques de mise en œuvre d'un tourisme durable.

À travers une série de mesures, la Communauté européenne a également commencé à contribuer à la durabilité, notamment à celle du tourisme, à la fois dans un contexte mondial et européen (voir Annexe 4). Bien que ces éléments ciblent les questions de durabilité dans leur ensemble, à travers les secteurs économiques, ils peuvent apporter une contribution significative au développement du tourisme européen.

Dans le secteur du tourisme, les touristes européens sont proportionnellement les plus nombreux dans les arrivées internes, et les entreprises européennes ont la participation la plus importante dans les investissements internationaux. Dans le domaine public, en lien avec le travail actuel au niveau international, l'UE soutient le développement du tourisme qui constitue un outil important pour lutter contre la pauvreté et améliorer les conditions sociales, en particulier dans les pays les plus pauvres du monde. En 1998, la Commission a présenté le document intitulé « Stratégie d'appui au développement d'un tourisme durable dans les PVD pour la Communauté européenne » comme une base de politique essentielle, que le Conseil a repris dans une Résolution du 30 novembre 1998.

La responsabilité globale de la Communauté s'étend aussi au commerce durable dans les services. En plus de mettre en œuvre les engagements existants, la Communauté souhaite continuer à libéraliser le secteur du tourisme dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce-AGCS. Les restrictions au commerce qui subsistent dans ce secteur doivent être considérablement réduites d'une manière qui soit compatible avec les autres accords soutenant la durabilité et qui n'affecte pas les conditions et les droits des communautés locales. Il convient également de ne pas diminuer le droit des autorités locales à définir le développement du tourisme durable, les atouts naturels et culturels locaux, la qualité du service, la protection des droits des consommateurs et des travailleurs ou la sécurité publique.

Le tourisme durable dans le bassin méditerranéen est une question particulièrement importante. Elle peut se baser sur un Partenariat euro-méditerranéen amélioré et sur le soutien de la Communauté pour la mise en œuvre du programme MEDA, en particulier dans les endroits où les autorités régionales et d'autres catégories d'acteurs importants pour le tourisme sont associées en tant que partenaires. De même, les zones fragiles du nord de l'Europe peuvent profiter d'un partenariat renforcé dans cette région.

L'Agence européenne pour l'environnement a défini des indicateurs clés et travaille à la création d'un "*Mécanisme de suivi du tourisme et de l'environnement*". De plus, le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) est également une référence pour le développement territorial lié au tourisme, tout comme le *Protocole sur le tourisme et les loisirs* dans le cadre de la Convention alpine. Pour ces initiatives, la transposition au niveau régional et local sera importante pour marquer les progrès.

À un niveau national, certains pays définissent des *Stratégies nationales de développement durable* qui incluent le tourisme, voire des plans nationaux spécifiques au secteur du tourisme. Au niveau régional, de nombreux prototypes de systèmes de suivi et d'indicateurs du tourisme sont en cours de conception et d'essai.

Progrès lent

Malgré ces nombreuses initiatives, qui vont du niveau international au niveau local et qui existent partout, il n'est pas encore possible d'observer de modification significative des modèles de consommation et de production non durables dans le tourisme européen. L'activité touristique européenne ne s'adapte pas encore d'une manière fondamentale aux exigences de durabilité en matière de transport touristique et de répartition saisonnière du tourisme récréatif

et de ses effets économiques, sociaux et environnementaux non durables. Jusqu'à présent, il n'y a pas non plus eu d'impact suffisant sur la production dans la chaîne de valeurs du tourisme, ni sur le développement des destinations touristiques.

Apparemment, il n'existe ni les informations, ni les incitations suffisantes pour transposer ces initiatives sur le terrain, là où le tourisme est façonné. Puisque les coûts socio-économiques et environnementaux ne sont pas internalisés, l'impact est plutôt négatif. De plus, le comportement de consommation est individuel, et le tourisme se déroule localement. Les politiques qui les visent doivent être conçues et mises en œuvre à ce niveau. Le succès des contributions et des initiatives de production durable est donc principalement déterminé au niveaux des PME et de la destination locale.

Un obstacle majeur à la transformation des initiatives en actions concrètes réussies du côté "pointu" de l'industrie est que les gestionnaires font face à de nombreux problèmes et que leurs priorités sont déterminées au niveau du marché local. À cela s'ajoute un manque de communication descendante: les messages formulés dans un langage complexe à un niveau élevé n'atteignent pas les acteurs et les citoyens locaux et régionaux. La mise à disposition de publications et la dissémination par l'internet ne permettent pas une appropriation suffisante par le terrain. Les touristes n'ont généralement pas accès aux informations plutôt compliquées requises pour évaluer les effets de leur comportement en matière de durabilité, ou ne les comprennent pas. Une action est donc requise pour associer, impliquer et toucher plus directement ces acteurs, et pour formuler des messages plus accessibles et faciles à comprendre.

IV. RELEVER LES DEFIS: L'OPTION DE POLITIQUE

La lenteur des progrés enregistrés semble indiquer que la durabilité économique, sociale et environnementale du tourisme européen, en tant que contribution au développement durable en Europe et dans le monde et en tant que condition pour la viabilité, la croissance, la compétitivité et le succès commercial du secteur, a besoin d'une approche globale renforcée qui aborde les différents défis d'une manière cohérente. Cette approche doit se baser sur l'implication et la contribution active optimale de tous les acteurs concernés, à tous les niveaux, et mettre l'accent sur:

- Les avantages de la subsidiarité et de l'approche par le bas ("bottom-up") pour répondre à ces questions;

- La nécessité de prendre en compte chaque composante, sous-secteur, zone et aspects, et les problèmes spécifiques qui y sont liés, plutôt que de traiter le tourisme et sa durabilité comme un seul problème;

- L'information des consommateurs pour faire en sorte que les forces du marché soient utilisées pour promouvoir des modèles de consommation et de production durables;

- La nécessité de reconnaître la nature spécifique des PME et des micro-entreprises;

- La nécessité de garantir la viabilité sociale et économique et la durabilité environnementale des communautés rurales et côtières.

Ces considérations doivent être prises en compte lors du choix de l'option de politique de la Communauté européenne pour relever les défis de la durabilité du tourisme européen. Une

évaluation en profondeur de l'impact des options de politique possibles et la consultation publique montrent qu'une approche exhaustive structurée comme une vraie politique communautaire ou la renonciation totale des activités communautaires dans ce contexte doivent toutes deux être rejetées (voir SEC(2003) xxx). Par contre, le cadre d'action existant doit être renforcé et utilisé au mieux.

Réactions sur les commentaires reçus lors de la consultation publique

Ceci prend également en compte la majorité des commentaires reçus durant la consultation publique ouverte en vue de la préparation de cette Communication (voir SEC(2003) xxx, chapitre 7, et appendices). Cependant, certains d'entre eux ont largement dépassé le cadre prévu, visant des aspects généraux ou globaux de la durabilité ou présentant des vues extrèmes, de sorte qu'une réaction dans ce contexte n'est soit pas possible ou pas appropriée.

Au vu des résultats de la consultation publique, la Commission confirme qu'il existe plusieurs modèles pour arrivrer à un développement durable du tourisme, que le tourisme et sa durabilité sont d'abord dépendants du consommateur, et que le succès économique est essentiel pour atteindre la durabilité. Ceci demande une approche qui cible autant d'acteurs que possible et favorise le consensus. La consultation a également renforcé la reconnaissance de la dimension territorale (utilisation des sols) et des aspects liés aux changements climatiques, pour le tourisme durable. Bien que, pour certains aspects, la répartition saisonnière soit l'un des sujets du tourisme durable difficile à traiter, c'est un sujet qui doit être abordé dans le contexte européen.

La Commission ne privilégie pas l'idée d'introduire des intruments réglementaires en raison du peu de succès des instruments volontaires déjà développés pour le tourisme durable. Cependant, dans des cas exceptionnels, la réglementation ne peut pas être complétement exclue si elle s'intègre dans une politique communautaire reconnue. Prenant en compte les commentaires se référant à la coordination et à l'intégration des différentes politiques communautaires existantes ayant un impact sur la durabilité du tourisme, et en relation avec la libéralisation, la Commission confirme son intention de renforcer l'intégration des aspects liés à la durabilité dans les politiques et initiatives ayant un impact sur le tourisme européen et d'améliorer leur effet positif sur le tourisme européen et sa durabilité. La ligne suivie est celle de la prise en compte de tous les aspects de la durabilité, et non une ligne sélective.

Bien que ces orientations de base prévoient que des mesures seront progressivement mises au point durant la suite du processus, elles sont aussi concrètes que possible en ce qui concerne les mesures spécifiques. En général, les commentaires ont bien appuyé les mesures suggérées, et ils ont fourni des détails ou précisions complémentaires. Mais certains d'entre eux souhaitaient la conception d'actions et une contribution communautaire étendue, demandant principalement, sous une forme ou une autre, un financement communautaire spécifique pour le tourisme durable ou des mesures qui demanderaient des engagements financiers importants. Actuellement il n'est pas envisagé de donner suite à ces demandes.

A propos du groupe sur le développement durable, quelques commentaires mettaient en question son utilité, quand d'autres confirmaient qu'un tel groupe est essentiel au succès des efforts. L'idée des autorités locales et régionales représentées dans ce groupe a été fortement soutenue, mais des réticences ont été exprimées à l'idée d'un pilotage par l'industrie du tourisme, même par l'industrie du tourisme elle-même. De fait, la création de ce groupe est vue comme une mesure cruciale, et son fonctionnement prend en compte les commentaires reçus. Le chapitre V.3 intègre les commentaires concernant les autres mesures, mais le processus à venir définira, en détails, comment elles seront définies et mises en oeuvre.

Pour les autres acteurs, les commentaires reçus ont apporté des informations complémentaires utiles, et souligné l'importance des consommateurs et de l'éducation sur ces sujets. L'importance des acteurs qui travaillent sur le terrain a été particulièrement soulignée, alors que celle des acteurs internationaux était vue avec quelques réserves. La plus grande partie de ces commentaires a été utilisée pour améliorer, modifier et finaliser le chapitre V.4. Mais ils ont également fait ressortir le besoin de discuter plus avant les sujets controversés, tels que la durabilité du tourisme dit de masse, la dominance potentielle du marché par les grands tours opérateurs, et l'utilité des taxes environnementales, en particulier dans les destinations touristiques.

Les deux éléments de base d'une manière de relever les défis sont:

- la mise en œuvre efficace des initiatives existantes et le renforcement des efforts des acteurs, autres que la Communauté, qui sont actifs dans ce domaine; et

- les activités de la Communauté, parmi lesquelles on peut distinguer deux types:

  – optimisation de l'impact des politiques et des mesures communautaires sur la durabilité du tourisme européen, et

  – définition et mise en œuvre de mesures complémentaires spécifiques au tourisme pour promouvoir la durabilité à travers toute la Communauté, mesures qui viseront en particulier le soutien et la participation aux initiatives d'autres acteurs, et qui combleront les lacunes laissées par les politiques et les mesures communautaires relatives au tourisme.

La Commission considère cette **approche plurilatérale coopérative et proactive**, qui a aussi pour objectif de pallier l'éloignement entre la Communauté et les acteurs sur le terrain, comme la bonne ***voie en direction de la durabilité du tourisme européen.***

V. MISE EN ŒUVRE DE LA DURABILITE DU TOURISME: ORIENTATIONS DE BASE POUR UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE EUROPEENNE

1. Le concept général de l'action future

Au sein de l'Europe et au-delà, la durabilité du tourisme européen nécessite des mesures de politique à tous les niveaux, de l'échelon mondial à celui local, qui s'attaquent aux modèles de consommation et de production dans la chaîne de valeurs du tourisme. Les acteurs du tourisme – entreprises, travailleurs et destinations, administrations nationales, autorités régionales et locales – ont la responsabilité première de définir des cadres de politique touristique et de mettre en œuvre des mesures. L'autorégulation dans les différents sous-secteurs et aux niveaux appropriés, et le travail d'institutions internationales et européennes spécialisées, notamment les organismes de normalisation, peuvent encourager les progrès dans la mise en œuvre.

Bien que les actions relatives aux questions liées à la concentration saisonnière et aux déplacements touristiques durables doivent généralement être traitées à un niveau plus élevé que les échelons local et régional, les autorités locales et le secteur du tourisme privé restent les acteurs clés pour la durabilité des produits touristiques. Ils doivent formuler leur propre Agenda 21 au niveau local ou du sous-secteur. Pour ce faire, elles ont besoin des orientations et des lignes directrices résultant d'une démarche volontaire, largement basée sur l'implication

des acteurs régionaux, locaux et non publics, mais également soutenue au niveau européen. Les organismes représentant l'industrie touristique, les autorités régionales et locales et les acteurs de la société civile doivent s'engager dans ce processus, en apportant leur connaissance, leur expérience et leurs idées et en faisant passer le message aux acteurs publics et privés à tous les niveaux territoriaux.

L'approche globale de la Communauté européenne se basera essentiellement sur les initiatives prises par des acteurs directement responsables et spécialisés et sur les activités réalisées dans le cadre des politiques communautaires qui ont un impact sur la durabilité du tourisme européen. Sa mise en œuvre doit refléter le fait que le niveau d'activité touristique et la dépendance au tourisme ne sont pas identiques sur tout le territoire, vaste et diversifié, de l'Europe, comme le font l'intensité et la nature spécifique des défis pour l'industrie touristique et pour la durabilité.

La grande diversité du tourisme européen, le principe de subsidiarité et l'absence de pouvoirs spécifiques dans ce domaine font que la Communauté européenne ne peut que mettre en œuvre des activités complémentaires et encourager les acteurs à mettre en pratique les mesures de politique, notamment:

- en stimulant la cohérence et la contribution efficace des politiques communautaires et des mesures complémentaires dans le domaine du tourisme,

- en participant activement aux processus mondiaux et internationaux, en travaillant en liaison avec les organismes gouvernementaux internationaux et en rassemblant les activités des principaux acteurs internationaux,

- en pratiquant et en promouvant les principes de bonne gouvernance, notamment:

    - en réalisant une Etude d'impact appropriée pour toute mesure ou initiative communautaire pertinente,

    - en favorisant la cohérence des politiques nationales en lien avec les activités communautaires, et entre les politiques des différents Etats membres,

    - en se concertant, en consultant et en coopérant avec les institutions non publiques internationales et européennes qui représentent l'industrie touristique et les intérêts d'autres acteurs, et

    - en favorisant la bonne gouvernance à tous les niveaux, et en encourageant les différents acteurs et leurs organes représentatifs à trouver des approches communes aux différents sous-secteurs touristiques en matière de durabilité;

- en aidant les acteurs privés et publics européens, nationaux, régionaux et locaux à assumer leurs responsabilités en matière de durabilité de la production touristique, en particulier à travers:

    - l'utilisation des instruments communautaires disponibles,

    - la promotion des échanges de bonnes pratiques et la dissémination de l'information, ainsi que la coopération flexible, le partenariat et le travail en réseau entre les acteurs à travers toute l'Europe, et

– la mise en commun de l'expertise sur des questions ayant fait l'objet de recherches insuffisantes afin de contribuer à guider les acteurs.

2. La contribution de la Communauté européenne

a) Dans le contexte international

La Communauté va poursuivre sa politique en matière de commerce durable dans les services (y compris les considérations environnementales), de gouvernance environnementale internationale, et de synergies positives entre la libéralisation du commerce, la croissance économique, la protection de l'environnement et le développement social, en utilisant les Evaluations d'impact sur le développement durable (EID).

Le *Plan de mise en œuvre* du SMDD a mis l'accent sur le développement du tourisme durable en tant que contribution au développement social, économique et infrastructurel et au développement durable dans les parties du monde en voie de développement, et en tant qu'enjeu de protection et de gestion de la base de ressources naturelles du développement économique et social. La Communauté examinera comment cet accent peut le mieux se traduire dans sa Politique de développement et ses programmes d'aide. Elle continuera à s'assurer que la *Stratégie d'appui au développement d'un tourisme durable dans les PVD pour la Communauté européenne* de 1998, et la Résolution du Conseil qui a suivi le 30 novembre 1998, guident les mesures pertinentes.

Pour mettre encore plus l'accent sur le développement du tourisme durable dans les pays en voie de développement, il serait notamment possible d'envisager de combiner les forces avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et avec l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) pour faire avancer le travail sur son initiative spéciale *Tourisme durable – Eradication de la pauvreté* (ST-EP). La Communauté prévoit également de renforcer sa participation dans d'autres initiatives pertinentes lancées par des institutions internationales telles que le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), l'OMT et le Conseil international pour les initiatives environnementales locales (ICLEI).

b) En Europe

En ce qui concerne l'approche basée sur la demande et l'amélioration de la chaîne de valeurs des acteurs et du développement des destinations, les principales zones d'actions seront les suivantes:

- sensibilisation des consommateurs,
- partenariats et réseaux plurilatéraux,
- intégration des politiques et de la gouvernance à chaque niveau,
- renforcement des capacités, bonnes pratiques et engagement des acteurs envers la durabilité, et
- suivi et système de compte-rendu plurilatéral.

Les informations sur le tourisme durable, les outils de politique et les meilleures pratiques doivent faire l'objet d'un développement plus important. Il existe un besoin urgent en matière de techniques fiables d'analyse de la capacité d'accueil, de développement de mécanismes

conviviaux de compte-rendu sur la durabilité, et de systèmes de suivi et d'indicateurs statistiques plus efficaces pour fournir des informations permettant de gérer l'offre et la demande touristiques. Ces outils doivent être conçus de façon à pouvoir être adaptés de manière optimale aux conditions locales.

3. Ce que la Commission prévoit de faire

La Commission prévoit un certain nombre de dispositions pour que la Communauté européenne continue à contribuer concrètement à la mise en œuvre de la durabilité du tourisme.

a) En premier lieu, la Commission utilisera des méthodes de travail appropriées pour favoriser la contribution de la Communauté à la durabilité du tourisme européen.

La Commission utilisera l'outil d'Evaluation d'impact pour intégrer les préoccupations liées au développement durable dans les initiatives et les politiques communautaires affectant le tourisme européen.

Les Evaluations d'impact effectuées dans le cadre de la préparation du Programme législatif et de travail annuel de la Commission et lors de sa mise en œuvre, permettent d'identifier à l'avance les initiatives susceptibles d'avoir une influence sur le tourisme. Elles devraient permettre d'évaluer la contribution potentielle de ces initiatives à la promotion de la durabilité du tourisme. Une consultation et un dialogue renforcés, à la fois avec les parties intéressées et au sein de la Commission, permettront d'attirer l'attention sur les préoccupations de tous les acteurs du tourisme.

La Commission préparera et mettra en œuvre un programme de travail interne pour maximiser l'impact des différentes politiques communautaires sur le tourisme européen en vue de soutenir la durabilité de ce secteur.

En se référant aux champs de politique communautaire qui ont une influence sur le large éventail de défis à relever, ce programme de travail visera (1) à améliorer l'efficacité des instruments législatifs et non législatifs existants, et (2) à définir des initiatives supplémentaires, là où cela s'avèrera nécessaire. En se basant sur une analyse détaillée des différentes politiques communautaires, cela constituera un effort conjoint de coordination ouverte entre les acteurs et les services de la Commission concernés. De plus, un guide pour acteurs touristiques indiquera les aides communautaires disponibles en matière de durabilité du tourisme.

Les champs de politique liés à l'entrepreneuriat et à la compétitivité, à l'emploi, à l'apprentissage et à une main d'œuvre qualifiée, aux bonnes performances environnementales, aux ressources naturelles et au patrimoine culturel sont des exemples de thèmes qui requièrent une attention particulière. Ce travail analysera également comment la Communauté peut aider à améliorer les données et les indicateurs relatifs à la durabilité du tourisme européen. En s'appuyant sur le travail méthodologique réalisé dans le domaine de la recherche et des statistiques pour le tourisme et l'environnement, Eurostat a l'intention d'élaborer un manuel méthodologique pour la mesure du développement touristique durable et d'aider à tester des indicateurs sélectionnés,. Les résultats de ce travail devraient conduire à des recommandations sur la manière de compiler des données statistiques sur le tourisme durable.

b) Deuxièmement, la Commission encouragera les synergies et la coopération entre les acteurs.

La Commission développera un accord de coopération avec l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) dans le domaine du tourisme durable.

L'accord a pour but d'identifier les domaines et les mesures de coopération, dans deux domaines: (1) les dispositions spécifiques concernant les initiatives de l'OMT pour le tourisme durable qui ciblent l'Europe en particulier; et (2) la coopération technique et le soutien, de la part de la Communauté européenne, des initiatives mondiales de l'OMT pour le tourisme durable et de leur mise en œuvre en Europe. Cela peut également comprendre des activités dans les pays en voie de développement pour la promotion du développement du tourisme durable au titre de la contribution à l'éradication de la pauvreté, en lien avec l'initiative ST-EP mentionnée ci-dessus.

La Commission appuie la participation des Etats membres de l'UE (en tant que membres de l'OMT), de l'industrie du tourisme, des groupes de la société civile concernés et de tout autre acteur approprié, à la préparation de l'accord et à sa mise en œuvre.

La Commission va lancer un Groupe Durabilité du tourisme composé de représentants des différents groupes d'acteurs et dont la tâche sera de piloter et de suivre la mise en œuvre cohérente des activités spécifiques à entreprendre.

Pour être efficace, ce groupe, dont le rôle est essentiel pour la mise en œuvre de la durabilité du tourisme, doit être un effort conjoint entre tous les acteurs concernés, en utilisant la méthode de la coordination ouverte. La Commission définira la représentation initiale en étroite consultation avec les différents représentants des acteurs. En coopération avec les acteurs publics à des niveaux variés et avec les organisations de la société civile, les différents acteurs clés dans l'industrie du tourisme européen doivent montrer un engagement particulier dans ce groupe qu'ils devront s'approprier.

Une première tâche de ce groupe sera de rédiger, de discuter et de soumettre un cadre d'action détaillé qui attribuera des activités spécifiques aux différents groupes d'acteurs, qui comprendra un calendrier de mise en œuvre défini d'un commun accord, et qui sera ensuite utilisé comme une contribution très importante au processus plus large d'Agenda 21 pour le tourisme européen durable. La Commission serait prête à contribuer aux efforts plurilatéraux par le biais d'activités décrites ci-après, au paragraphe c).

Le groupe sera également chargé d'évaluer régulièrement la mise en œuvre des mesures prévues dans le cadre d'action. Il lui sera demandé de créer et de gérer au niveau européen un système permettant de suivre la durabilité du secteur touristique. Ce système devra aussi permettre d'indiquer périodiquement les progrès réalisés dans ce domaine. Pour ces besoins, et en tant qu'outil servant à honorer les engagements pris par la Communauté dans le contexte international, la Commission poursuivra, en coopération avec d'autres acteurs publics et privés, le travail commencé dans le domaine des indicateurs du tourisme durable.

Le Groupe Durabilité du tourisme doit aussi apporter de la valeur aux acteurs sur le terrain. Il peut aider à utiliser l'outil qu'est l'Agenda 21 local au niveau des destinations touristiques, et préparer un modèle de systèmes de suivi et d'indicateurs de destination locale pour faire en sorte que les destinations n'appliquent pas des principes de suivi divergents et puissent fournir des résultats comparables. Il peut également encourager le développement par le bas d'outils et de bons exemples de durabilité du tourisme, qui sont adaptés aux conditions locales.

c) Troisièmement, la Commission pourrait aider à la promotion de modèles durables de production et consommation touristique, et au meilleur transfert des approches, initiatives, instruments et bonnes pratiques aux acteurs sur le terrain.

Elle se concentrera sur la promotion et le renforcement des changements et des efforts volontaires chez les différents acteurs, le renforcement de leurs capacités, et l'échange et l'adoption de bonnes pratiques.

- Au sujet des modèles de consommation touristique durables en Europe, la Commission souhaite une initiative qui implique tous les acteurs pertinents et qui se concentre sur deux points essentiels des choix durables que peuvent faire les consommateurs dans le tourisme récréatif, à savoir un étalement saisonnier approprié et un transport touristique durable. Les acteurs ayant le plus d'influence et/ou d'expérience dans ce domaine devraient se rencontrer régulièrement pour débattre du problème de la nature saisonnière du tourisme européen. Ils devraient évaluer l'évolution de l'étalement saisonnier, ses conséquences et les facteurs qui l'influencent, puis trouver des idées pour l'améliorer et pour atténuer les effets négatifs de la concentration saisonnière.

  Concernant le transport touristique durable, la Commission est déjà en train de lancer une action spécifique ciblée, avec une vision européenne, qui vise à impliquer tous les groupes d'acteurs concernés. Après la phase préparatoire actuelle, et en se basant sur des informations robustes relatives au comportement du déplacement touristique des Européens, elle étudiera s'il est possible de produire un modèle quantitatif, et une évaluation orientée acteur, de l'impact du tourisme européen actuel sur les transports. Elle sera peut-être suivie d'une compétition dirigée par le secteur du tourisme européen pour des approches innovantes et des modèles de production et de consommation durables dans le tourisme européen, avec l'utilisation de transports plus durables.

  Par ailleurs, la Commission étudiera comment promouvoir des initiatives efficaces orientées consommateur et initiées par des acteurs, notamment celles entreprises par les médias. Ces initiatives ont pour but de sensibiliser les consommateurs et de développer une réflexion sur la durabilité dans le domaine des activités touristiques. Elles doivent offrir aux consommateurs les informations transparentes appropriées, par exemple sur les avantages et les inconvénients en terme de durabilité de certains produits touristiques. Ceci peut favoriser les attitudes de consommation touristique durables pour, petit à petit, faire évoluer les modèles de tourisme non durable et créer des incitations à la durabilité. Certains des thèmes seront de mieux comprendre les modèles de consommation des touristes, de transmettre des messages facilement accessibles dans un langage clair (par exemple, sous la forme d'une Charte des droits et des devoirs des touristes) et de favoriser l'éducation des jeunes à la durabilité du tourisme.

- Concernant les initiatives visant à encourager le développement et l'adoption de bonnes pratiques dans la production durable au sein du secteur touristique européen et parmi ses acteurs, la Commission favorise en particulier la promotion des principes de gouvernance et l'encouragement des pratiques de Responsabilité sociale des entreprises (RSE), en tant qu'initiative spécifique dans le cadre du Forum européen plurilatéral sur la RSE. Centré sur les entreprises de la chaîne de valeurs durables, en particulier les PME et les micro-entreprises, celle-ci doit impliquer, pour sa mise en œuvre, des intermédiaires appropriés capables d'atteindre ces entreprises.

  Les activités concrètes auxquelles la Commission pourrait contribuer comprennent:

- une coopération dans le cadre de l'Initiative des voyagistes (TOI) coordonnée par le PNUE et participation aux efforts entrepris pour étendre cette approche aux autres branches du tourisme et aux PME touristiques européennes,

- des plates-formes plurilatérales dans le secteur du tourisme pour promouvoir les différents outils et éléments permettant de mettre en œuvre les pratiques de RSE dans les entreprises touristiques européennes, et

- des efforts plurilatéraux pour la durabilité dans la chaîne de valeurs du tourisme, plus particulièrement en ce qui concerne la sensibilisation, la communication et la dissémination efficaces de la connaissance, ainsi que la promotion sur le terrain de la RSE et de ses éléments, tels que l'apprentissage, les conditions de travail et sociales, les produits durables, et la transparence sur la durabilité.

- De même, les activités doivent cibler de manière spécifique les destinations touristiques, en promouvant leur développement et leur gestion durables, et en renforçant la capacité des acteurs locaux à mieux prendre en considération la dimension aménagement du territoire liée au tourisme. La Commission pourrait contribuer à de telles activités, par exemple en soutenant les initiatives suivantes et en y participant, par exemple:

  - initiatives à grande échelle visant à obtenir une utilisation massive de l'instrument de l'Agenda 21 local dans les destinations touristiques européennes en tant qu'effort central pour le développement et la gestion durables de la destination touristique, et mesures d'encouragement correspondantes,

  - développement, amélioration et utilisation de techniques fiables et adaptables localement pour analyser, gérer et améliorer la capacité réceptive du tourisme durable, et ses différentes composantes, incluant l'évaluation des impacts mutuelles entre le tourisme et l'héritage culturel, qui demande de continuer la recherche et de prendre en compte l'apport potentiel de la recherche sur l'héritage culturel pour le tourisme durable.

  - échanges entre les destinations touristiques européennes sur les questions du développement et de la gestion durables, avec notamment l'utilisation d'instruments basés sur le marché, la mise en œuvre du concept de capacité d'accueil, la gestion intégrée de la qualité et des zones et des sites sensibles, et le suivi et le compte-rendu de la durabilité des destinations touristiques,

  - une approche "de bas en haut" pour définir et mettre en oeuvre, avec les Etats membres, les autorités locales et régionales et leurs organes représentatifs, et les organismes représentant les destinations touristiques européennes, des campagnes de sensibilisation efficaces et la dissémination de connaissances sur ces sujets de développement et de gestion de destinations touristiques durables,

  - développement et dissémination des bonnes pratiques.

Ces initiatives doivent également mettre l'accent sur le lien positif entre la durabilité et la qualité du tourisme, aussi bien du point de vue de la consommation que de la production. La durabilité fait partie intégrante de la qualité du produit touristique, de la chaîne de valeurs et des destinations. Les touristes doivent être conscients du fait que la qualité durable a un prix et que ce prix est justifié.

Pour certains des besoins ci-dessus, la Commission étudiera la possibilité d'utiliser des accords tripartites ciblés ou des dispositions similaires lorsque d'autres acteurs sont impliqués en plus des autorités publiques.

- De plus, la Commission soutient la création et l'utilisation d'outils et de réseaux d'informations, qui impliquent et ciblent les différents types d'acteurs, pour la bonne gouvernance au niveau de la destination et des entreprises, et pour la dissémination des bonnes pratiques. Cela consiste notamment à exploiter à fond les possibilités de meilleure utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC). Celles-ci peuvent faciliter un dialogue direct entre les différents acteurs, aider à développer ce dialogue au niveau de l'interface entre les touristes et les opérateurs touristiques, et être utilisées périodiquement pour suivre les progrès en direction de la durabilité du tourisme européen.

  Dans la mesure où ils traitent d'une manière pertinente et suffisamment large, le sujet, la nature et l'origine des outils, les réseaux, et leurs acteurs, peuvent être aussi larges que possible. Dans ce contexte, la Commission recherche aussi une solution pour garantir la viabilité à long terme, la mise à jour et l'utilisation plus généralisée des outils et réseaux utiles qui ont déjà été créés avec le soutien financier de la Communauté.

4. Ce que les autres acteurs peuvent faire

La Commission attend des acteurs qu'ils s'impliquent dans ces mesures et qu'ils contribuent de leur mieux au succès de celles-ci. Tout en mettant l'accent sur les relations entre les contributions des gouvernements nationaux, des destinations touristiques et de leurs autorités locales, et des entreprises privées, elle voit les rôles suivants pour les différents acteurs:

- *citoyens et touristes européens*

Pour que le tourisme soit durable, les citoyens doivent de plus en plus devenir des touristes responsables qui favorisent généralement la durabilité, et les professionnels du tourisme doivent s'engager dans le domaine de la durabilité. Tous devraient rechercher de meilleures informations sur le tourisme durable, obtenir de manière active de telles informations, et être désireux de prendre des décisions d'achat et de déplacement responsables.

Le tourisme durable ne réussira que si les consommateurs achètent ses produits. Les informations claires, la sensibilisation et la présentation par les médias sont des enjeux vitaux, à la fois pour le touriste et son comportement, et pour le citoyen de la destination touristique. Des conseils cohérents et fiables permettant d'identifier les produits et services du tourisme durable aideront les touristes à faire des choix informés sur les produits à acheter et auprès de qui, avec qui voyager et à qui accorder leur fidélité.

- *Entreprises du secteur privé et partenaires sociaux*

Dans le tourisme, comme dans d'autres secteurs, une meilleure utilisation de la panoplie d'instruments et d'outils contribue à développer des produits qui répondent à la fois aux marchés nouveaux et en mutation, à créer des messages commerciaux qui favorisent la durabilité et à élever les exigences de la durabilité. Le secteur du tourisme peut influencer les modèles de consommation des touristes en matière de répartition saisonnière, de transport touristique et de produits durables, par exemple par le biais d'informations et de remises de prix.

Fournir le juste prix implique de reconnaître les coûts et les possibilités de mise en œuvre de modèles de production et de consommation durables, de faire payer aux consommateurs et aux producteurs l'intégralité des coûts sociaux et environnementaux de leurs activités, et de prendre en compte d'une manière plus large les coûts et les effets économiques, environnementaux et sociaux. Dans ce contexte, le secteur du tourisme doit développer et proposer des solutions de durabilité qui soient acceptables dans une situation où les marges de profit sont faibles et où les touristes dépensent peu.

Une gouvernance ouverte requiert que les entreprises assument la responsabilité de conduire leurs opérations d'une manière économiquement viable et qui prenne en compte les questions environnementales et sociales. Cela signifie la mise en œuvre intégrale des pratiques de RSE appropriées pour les entreprises et les services – de quelque taille ou type que ce soit – de la chaîne de valeurs du tourisme, en optant pour des méthodes et des produits durables, et en utilisant un système d'évaluation et de compte-rendu professionnel qui présente non seulement un bilan financier, mais aussi un bilan social et environnemental.

Des informations transparentes sur le produit, comme les guides, aident à modifier les modèles de consommation, et à choisir des styles de consommation durables qui apportent un avantage commercial. Une gestion, des audits, une certification et une identification des produits reconnus rendent les efforts visibles et attirent les consommateurs conscients de l'importance de la durabilité. Le renforcement des capacités d'accueil, les programmes de formation pour le personnel et l'augmentation des possibilités de commerce électronique facilitent l'adaptation aux nouvelles méthodes commerciales.

La participation à des processus tels que l'Agenda 21 local, la Gestion intégrée de la qualité des destinations et la préservation et l'entretien du patrimoine sont des caractéristiques importantes d'une entreprise gérée de manière durable dans le secteur du tourisme, et permettent d'éviter les sanctions et les conflits potentiels. Une attitude responsable en matière de développement de la destination et de fourniture du produit nécessite aussi d'impliquer les communautés locales et les populations autochtones dans l'approche du développement, en débattant des politiques et des décisions liées aux entreprises avec les acteurs locaux.

L'économie du tourisme doit accepter que la population locale et ses autorités aient le droit de contrôler les paysages et le développement social et culturel local. Cela requiert des décisions commerciales qui profitent aux habitants locaux, aux touristes et au paysage, en particulier lorsque le produit est basé sur les cultures autochtones et leurs territoires. Les entreprises impliquées dans les services touristiques et le développement du tourisme doivent participer à l'évaluation de la capacité d'accueil et à la mise en œuvre de ces outils pour respecter les exigences sociales et environnementales.

Les autres partenaires sociaux, c'est-à-dire les travailleurs touristiques et les syndicats, peuvent contribuer à une augmentation des possibilités d'emploi et à la qualité des conditions de travail. Les emplois multi-activités, le travail à temps partiel équitable, de meilleures opportunités de formation, et des systèmes travail-chômage-formation intégrés peuvent garantir des emplois à plus long terme. Cela est lié aux questions de flexibilité, de niveaux de formation et de compétence plus élevés chez les employés, et d'approche d'un emploi basé sur une plus grande mobilité sectorielle et géographique.

La Commission pense qu'il est nécessaire que les associations professionnelles et les autres organismes représentant les intérêts des acteurs initient, à tous les niveaux, une discussion ouverte avec leurs membres au sujet de la durabilité du secteur et de ses activités. Cela comprend des informations sur la durabilité et des mesures de sensibilisation, et des

dispositions efficaces pour une autorégulation. Ils devraient également fournir des données de tendance et des informations sectorielles pour permettre une meilleure définition des politiques relatives à la durabilité du tourisme.

- *Autorités publiques et destinations touristiques européennes*

Le processus d'Agenda 21 local constitue une manière importante de promouvoir la durabilité des destinations touristiques. Les gouvernements locaux jouent un rôle clé en tant que dirigeants, promoteurs politiques et facilitateurs de ce processus, en garantissant une évaluation et un suivi transparent avec des données suffisamment comparables. En tant que décideurs et intermédiaires honnêtes au milieu d'intérêts différents, ils peuvent combiner une connaissance approfondie de la situation et des acteurs locaux avec des responsabilités et un pouvoir étendu et, en tant que disséminateurs, ils peuvent atteindre pratiquement tous les acteurs locaux.

Pour accomplir au mieux leur tâche de fourniture d'un produit touristique durable, les destinations touristiques et les autorités publiques à tous les niveaux de gouvernement devraient adopter les principes de bonne gouvernance que sont l'ouverture et la transparence, la participation, la redevabilité, l'efficacité et la cohérence, et l'utilisation d'approches pluridisciplinaires et intégrées. Ils devraient initier des partenariats entre les autorités publiques, les entreprises privées et les autres groupes de la société civile, qui pourraient tous avoir une influence directe sur ces processus de gouvernance par partenariat à travers des forums d'acteurs appropriés.

Une économie locale diversifiée aide à éviter les effets négatifs d'un développement qui dépend trop fortement du tourisme, et offre des possibilités d'emploi multi-activités. Les autorités publiques locales doivent également définir des politiques pour gérer l'impact des résidences secondaires et pour personnes âgées et des visiteurs d'un jour sur leur destination touristique, et pour traiter les questions relatives au cycle de vie de la destination. Une gestion pluridisciplinaire de l'utilisation du territoire au niveau régional et local constitue un élément essentiel dans le processus d'intégration des considérations sectorielles et thématiques dans les destinations touristiques. Les procédures d'évaluation d'impact et les systèmes de suivi et d'indicateurs utilisés comme mécanismes d'aide à la décision devraient aider l'intégration des politiques et l'élaboration efficace de politiques aux niveaux régional et local.

Les autorités locales et régionales jouent un rôle important dans le développement des instruments pratiques permettant de faire payer les coûts sociaux et environnementaux à ceux qui les génèrent, ce qui présente également l'avantage de soulager les budgets publics. Elles sont aussi essentielles pour l'utilisation des Fonds structurels visant à accroître la durabilité des destinations touristiques et pour effectuer le compte-rendu sur celle-ci. Les destinations et les autorités publiques devraient déterminer si la gestion publique équilibre le développement économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement, et utiliser elles aussi les systèmes de rapport annuel qui présentent un bilan financier, social et environnemental.

La plupart des destinations touristiques et des organismes publics doivent améliorer leurs performances en matière de durabilité. Ils peuvent s'impliquer eux aussi dans le développement, la promotion et l'utilisation d'instruments du marché, d'accords volontaires et de programmes d'identification et de certification. Ils ont la possibilité d'exercer une influence sur les modèles de consommation des touristes en matière de répartition saisonnière, de transport et de produits durables, en particulier par le biais de mesures organisationnelles, de promotions et d'incitations.

Les considérations liées à la qualité et à la capacité d'accueil doivent guider les performances et le développement des destinations touristiques. Les autorités régionales et locales devraient mettre en œuvre des programmes de formation et d'éducation pour les praticiens du secteur, en coopération avec les autres acteurs publics et privés actifs sur leur territoire, dans le but de créer des "Zones d'apprentissage" dans le secteur du tourisme.

Les dirigeants des destinations touristiques et les autres autorités publiques doivent bien connaître la documentation de base du tourisme durable. Leur connaissance et le renforcement de leurs compétences en matière de durabilité devraient en particulier cibler des domaines ayant une importance stratégique pour le développement du tourisme durable, comme le travail en équipes pluridisciplinaires, le suivi et le compte-rendu, l'utilisation des nouvelles technologies, les mécanismes de travail en réseau et les questions liées à la main d'œuvre.

Les gouvernements locaux et leurs organes représentatifs ont un rôle clef à jouer dans les changements et dans les efforts requis pour augmenter la capacité des institutions à progresser vers la durabilité des destinations, et pour promouvoir des dispositions efficaces pour l'autorégulation.

- *Organisations internationales et gouvernements nationaux*

Les efforts continus et élargis en matière de tourisme durable de la part des organisations et institutions internationales pertinentes permettront à la Communauté européenne de renforcer sa coopération et de joindre ses forces aux leurs dans ce domaine, tout en bénéficiant d'une expérience mondiale et d'un échange d'idées auxquels elle pourra contribuer de manière encore plus efficace.

Cependant, la mise en œuvre efficace des nombreuses activités internationales et européennes requiert que les gouvernements nationaux et les autorités touristiques fassent des efforts importants. Les Etats membres devraient participer activement aux initiatives lancées par les organisations et institutions internationales, et soutenir les mesures visant à promouvoir la durabilité du tourisme à chacun des niveaux où ils peuvent exercer une influence. La Commission les invite à donner une importance politique élevée à la durabilité du tourisme, notamment à travers des dispositions visant à étaler le plus possible les vacances en Europe, et en faisant des modèles de consommation touristique un thème éducatif.

Le tourisme devrait être un élément important dans les stratégies nationales de développement durable, en laissant une place suffisante aux initiatives régionales et locales. De plus, les gouvernements nationaux ont également la responsabilité spécifique de promouvoir largement les principes de bonne gouvernance et d'utiliser les procédures d'évaluation d'impact et les systèmes de suivi et d'indicateurs pour aider à l'intégration des politiques et à une élaboration efficace de politiques.

C'est le rôle des gouvernements nationaux et des autorités régionales de donner le poids nécessaire au développement durable du tourisme et de son infrastructure, et de soutenir les initiatives de durabilité et de renforcement des capacités des autres acteurs touristiques, en utilisant à la fois leurs propres fonds et ceux offerts par la Communauté européenne. La planification de cette utilisation de manière intégrée et l'aménagement efficace du territoire sont essentiels pour progresser vers un tourisme durable.

Les Etats membres et les régions doivent partager les bonnes pratiques sur des questions telles que les liaisons de transport durables, la conception de nouveaux développements, et les techniques de gestion de visiteurs à grande échelle. Avec les organisations internationales, ils

jouent un rôle vital dans la fourniture et l'échange de données sur les tendances et une connaissance coordonnée sur les statistiques pour définir, suivre et mettre à jour les efforts faits en matière de tourisme durable ainsi qu'en évaluant, de manière cohérente, leur impact sur la situation.

- *Groupes de la société civile*

En tant que partie importante du processus de mise en œuvre du développement durable, les groupes de la société civile peuvent utiliser leur forte acceptation sociale et médiatique pour promouvoir la sensibilisation des consommateurs et d'émergence d'un sentiment de durabilité de la part du personnel touristique. Ils peuvent constituer une interface précieuse entre les citoyens, les autorités et le secteur privé.

Les organisations écologiques et autres organisations non gouvernementales (ONG) peuvent aider les acteurs publics et privés en apportant des contributions constructives sous la forme de solutions et offrir des approches innovantes, une expertise spécifique orientée solution et l'expérience de projets pilotes. Cela devrait être combiné avec une implication plus marquée dans la création des politiques de tourisme durable, ainsi que des avantages de mesures de renforcement des capacités. Les ONG devraient développer leur propre efficacité aux niveaux régional et local, afin que des associations représentatives puissent servir d'interface avec les destinations touristiques et les autorités publiques dans des forums d'acteurs appropriés.

VI. CONCLUSIONS

La Commission attend des autres acteurs qu'ils contribuent aux efforts visant à atteindre un tourisme durable. Cela concerne les touristes et les citoyens européens, les entreprises du secteur privé, les autorités publiques et les destinations touristiques européennes, et les acteurs de la société civile.

Elle voudrait débuter la mise en œuvre progressive des mesures choisies en 2004. Son intention serait de le faire en coopération avec le Conseil, les autres institutions communautaires et les organisations internationales actives dans ce domaine, avec également la participation active de l'industrie du tourisme et des représentants de la société civile.

La Commission prévoit de faire un rapport au Conseil et aux autres institutions communautaires sur les progrès de la mise en œuvre à l'automne 2005 concernant l'évolution de la mise en œuvre, sous une forme suffisamment détaillée pour préparer un Agenda 21 pour le tourisme européen, au plus tard en 2007. Cela pourrait également servir de contribution spécifique au secteur pour le programme visant à soutenir les initiatives européennes en vue d'accélérer le passage à une consommation et à une production durables, comme cela est indiqué dans le *Plan de mise en œuvre* adopté lors du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg.

ANNEXE 1

Tendances de fond dans le tourisme: le scénario qui régit l'avenir du secteur

Le tourisme européen aujourd'hui

La croissance du tourisme continue à être l'un des principaux phénomènes économiques et sociaux de notre époque, avec une dimension mondiale. Il comprend un large éventail de produits et de destinations, et implique un grand nombre d'acteurs publics et privés qui ont des compétences très décentralisées, souvent aux niveaux régional et local. Le tourisme occupe désormais une place importante dans l'économie mondiale et représente la plus grande industrie en Europe, avec des perspectives continues d'augmentation du nombre d'emplois. Son développement est particulièrement lié à celui du transport, et aux politiques qui lui sont associées.

Depuis 1980, l'explosion du tourisme a fait doubler les arrivées internationales dans les destinations européennes. L'Europe est la région touristique la plus visitée au monde et représente aujourd'hui près de 60% de l'activité touristique internationale dans le monde. Les signes indiquent que la croissance devrait continuer – dans un marché mondial très compétitif. Les chiffres pour l'Europe devraient donc encore augmenter considérablement, et l'Europe restera l'un des principaux marchés pour le tourisme en direction des autres parties du monde.

A l'heure actuelle, le tourisme dans la Communauté européenne est essentiellement interne. Seulement 13 % de son activité enregistrée est liée à des visiteurs en provenance de pays non membres. Quant au comportement touristique des citoyens européens, les chiffres de ces dernières années indiquent que les trois quarts sont restés à l'intérieur de l'UE. Environ les quatre cinquièmes du tourisme européen est de type loisir, ce qui signifie également que le choix de la destination est relativement discrétionnaire. Le reste concerne d'autres buts, qui ne permettent généralement pas de choisir librement la destination.

Dans l'UE actuelle, cette activité concerne plus de deux millions d'entreprises touristiques qui emploient 7,7 millions de personnes, un chiffre qui devrait croître d'environ 15 % dans les dix prochaines années. En 2001, l'industrie du tourisme a contribué pour environ 5 % au PIB de l'UE, et si l'on prend en compte l'économie touristique au sens large, ce chiffre dépasse les 12 %. Près de 99 % des entreprises touristiques européennes sont des PME, mais quelques grandes entreprises gèrent une proportion significative du volume d'affaires, en particulier à un niveau international.

Bien que les chiffres du tourisme européen soient élevés et que l'on prévoie qu'ils continuent à augmenter considérablement, le rendement qu'il génère n'est pas exceptionnel, en particulier ces derniers temps. Cependant, le tourisme reste l'un des secteurs de l'économie européenne qui présente la meilleure perspective.

Circonstances mondiales actuelles

Les crises sécuritaires et sanitaires récentes, qui ont attiré une large attention des médias et déclenché des réactions gouvernementales confuses, ont induit dans la demande et les modèles touristiques des changements qui reflètent également le ralentissement actuel de la croissance économique dans le monde entier. En particulier, les entreprises font des économies sur leurs frais de déplacement. Le chômage, les craintes sécuritaires, les mesures de sécurité accrues qui rendent les déplacements moins faciles, et les frais supplémentaires

engendrés pour ces dernières découragent les voyages. Il y a également une certaine réticence à visiter certaines destinations pour des raisons politiques et de sécurité.

De ce fait, les touristes se tournent vers leurs marchés intérieurs et les destinations proches, et diminuent leurs dépenses de vacances. Pour l'Europe, cela se traduit par une diminution du tourisme en provenance de l'étranger, et les Européens voyagent moins dans les autres parties du monde et vont moins loin. La capacité des transports aériens a été fortement réduite, et il sera difficile de faire face à une éventuelle augmentation rapide de la demande si les modèles touristiques redeviennent ce qu'ils étaient avant.

Changements démographiques et sociaux à moyen et long terme

Les changements démographiques auront un impact majeur sur les tendances et la demande du tourisme. La proportion de personnes âgées de plus de 60 ans dans les pays développés passera de 20 à 33 % au cours des cinquante prochaines années. Ces personnes vont vraisemblablement conserver leur indépendance plus longtemps, et le tourisme de santé, de cure et de "remise en forme" fait partie des segments qui devraient particulièrement en profiter. De plus en plus, les personnes âgées passent des périodes prolongées dans les destinations touristiques considérées comme offrant des conditions de vie agréables, notamment dans le Sud et hors saison. Un nombre croissant d'entre elles change leur lieu de résidence de manière plus ou moins permanente dans des régions qui sont des destinations touristiques importantes ou qui pourraient l'être.

Ce changement, combiné à la croissance des groupes minoritaires dans les sociétés développées, entraînera une demande de produits nouveaux. Cependant, les plus jeunes continueront à exiger des produits "voyage jeunes", sachant que de plus en plus de personnes se considèrent encore "jeune" même après avoir franchi la barre des trente ans. Des ménages plus nombreux et plus petits, des revenus disponibles plus élevés et des schémas de travail plus flexibles entraîneront encore plus de courts séjours et une demande de services de meilleure qualité. Une plus grande liberté de mouvement dans certaines zones et une culture de l'apprentissage tout au long de la vie devraient susciter un fort désir de voyager et de rechercher des expériences nouvelles, pas seulement celles confinées au tourisme de loisir classique.

Attitude politique changeante et pressions économiques croissantes

Alors que l'on s'attend à ce que le niveau de soutien des gouvernements pour le tourisme diminue, une augmentation de la prise de conscience des responsabilités environnementales pourrait entraîner des nouvelles réglementations visant à protéger l'environnement, ce qui affecterait, en particulier, le tourisme d'aventure. La perspective de taxes, des frais et des prix plus élevés pour limiter la pression sur l'environnement, l'augmentation des coûts du fait d'une protection renforcée des consommateurs, le coût d'une meilleure accessibilité pour les personnes handicapées, et des primes d'assurances supérieures, tout cela accentuera les pressions sur le secteur privé pour qu'il fournisse un produit à un prix que le consommateur attend. La concurrence entre les destinations et les entreprises privées, dans ce secteur verticalement intégré, deviendra plus forte. Elles répondront par un contact plus proche (plus direct) avec leurs marchés et leurs clients (potentiels), en Europe et dans le reste du monde, et par une utilisation coopérative plus marquée des nouvelles technologies pour la promotion, la commercialisation et la fourniture d'informations.

Changements dans le secteur du transport

La progression continue des compagnies aériennes à bas prix utilisant des aéroports régionaux favorisera les destinations qu'elles desservent, en particulier dans le service point à point, et la croissance du segment des courts séjours. Les nouvelles structures de tarifs et le commerce électronique modifieront le comportement de réservation et favoriseront les produits élaborés individuellement et non-standards au détriment des voyages organisés, à la fois pour les déplacements proches et lointains. L'utilisation de structures de tarif similaires pour les croisières pourrait donner naissance à des produits plus flexibles, en particulier dans la zone méditerranéenne. Les compagnies aériennes régulières et charters, entre lesquelles les limites s'amenuisent de plus en plus, limiteront ensuite leur flotte à la capacité garantissant un rendement maximal. Cela diminuera leur capacité à répondre à une augmentation rapide et à des pics dans la demande. Ils seront toujours confrontés au risque potentiel de manque de carburant et d'augmentation du prix pour cause de problèmes politiques.

Le taux de croissance actuel de l'utilisation du transport individuel routier ne se poursuivra probablement pas. Ce sera plus le manque de confort dans l'utilisation de la voiture que l'augmentation du coût, qui découragera son utilisation pour le transport touristique. Pour la gestion de la limitation de la capacité d'accueil due à l'infrastructure des destinations urbaines importantes, le succès du péage anti-congestion de Londres pourrait inciter d'autres villes à mettre en œuvre cette solution, accompagnée par des limites sur le déplacement libre des bus de touristes et par une augmentation de l'utilisation des transports publics. Les efforts des gouvernements pour faire diminuer la congestion et la pollution générée par le transport routier impliqueront une augmentation du trafic ferroviaire, si un soutien financier public est apporté, de manière à diminuer l'avantage relatif lié à l'utilisation des véhicules privés.

ANNEXE 2

Défis importants et principaux objectifs de gouvernance publics et privés pour la durabilité du tourisme européen

Les défis d'une importance clé pour la durabilité du tourisme qui sont à relever:

- le manque de main d'œuvre qualifiée pour certains emplois et les conditions sociales et professionneles dans le secteur;
- le développement du transport et son impact sur la circulation: le tourisme dépend du transport. Ce secteur mérite une attention particulière en matière de durabilité, surtout pour limiter son effet sur l'environnement et lutter contre les changements climatiques;
- l'impact potentiel du développement du tourisme sur les conditions économiques et sociales de la population locale, comme une augmentation des prix et du coût de la vie, le risque de détacher la culture de son contexte local, de lui retirer son rôle pour la société locale et de perdre l'authenticité des expressions socioculturelles locales;
- l'utilisation des ressources patrimoniales, la nécessité de protéger l'environnement, et l'exposition croissante aux risques naturels et ceux liés à l'activité humaine;
- les changements potentiels dans le choix de la destination , en haute saison ou non, comme conséquences des grandes tendances des consommateurs et de facteurs externes, y compris les changements du climat au niveau régional et les conditions météorologiques extrêmes;
- la tendance vers la concentration et l'intégration verticale des services touristiques; et
- l'adoption et l'intégration des nouvelles technologies de l'information et de la communication comme facteur de compétitivité.

Les principaux objectifs de bonne gouvernance publique et privée pour la durabilité du tourisme européen sont:

- l'intégration du développement du tourisme durable dans les stratégies globales de développement économique, social et environnemental;
- les politiques sectorielles intégrées et la cohérence globale à tous les niveaux;
- les accords environnementaux multilatéraux et les politiques de commerce international durable;
- le développement et l'adoption d'un système de rapports sur la responsabilité sociale de l'entreprise et d'une responsabilisation sur la durabilité pour les secteurs privé et public;
- l'utilisation de l'Agenda 21 local spécifiquement pour les destinations touristiques, y compris au niveau régional;
- l'utilisation de systèmes de suivi et d'indicateurs du développement de la destination et de la chaîne de valeurs; et
- la participation des citoyens, à la fois en tant que consommateurs et sur le lieu de travail.

ANNEXE 3

Exemples d'initiatives et de contributions de la part d'acteurs européens et internationaux

Le processus d'Agenda 21 a une importance fondamentale pour le secteur du tourisme. En 1999, la Commission des Nations unies pour le développement durable (CDD) a adopté une *décision sur le tourisme et le développement durable* qui comprend un programme de travail international sur le développement du tourisme durable. Le Plan de mise en oeuvre adopté lors du Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) de 2002 vient compléter ce document. Ses conseils pour transformer des modèles de production et de consommation non durables (articles 13 à 22) sont tout à fait pertinents et peuvent être appliqués directement au secteur du tourisme. Ils font également spécifiquement référence à la promotion du développement du tourisme durable comme moyen permettant de protéger et de gérer la base de ressources naturelles pour un développement économique et social; au tourisme durable qui contribue au développement social, économique et infrastructurel; et au développement durable dans les parties du monde en voie de développement (articles 41, 52 (g) et 64).

Concernant les initiatives spécifiques à un secteur au niveau mondial, le Conseil mondial du tourisme et des voyages (WTTC), l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) et le Conseil de la Terre ont rédigé un *Agenda 21 pour l'industrie du tourisme et des voyages*. En 1999, l'Assemblée générale de l'OMT a adopté le *Code mondial de l'éthique du tourisme*, qui est un document exhaustif soumettant le secteur du tourisme aux principes de durabilité. L'OMT a également publié un *Guide à l'intention des autorités locales: Développement durable du tourisme* et une *Déclaration sur le tourisme et les changements climatiques*.

La Convention sur la bio-diversité du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a publié des *Lignes directrices internationales pour le tourisme durable* qui concernent les activités liées au développement du tourisme durable dans les écosystèmes terrestres, montagneux, marins et côtiers vulnérables. Le PNUE coordonne également la *Tour Operators Initiative* qui développe des lignes directrices volontaires pour les entreprises responsables et contribue à la *Global Reporting Initiative*. Alors que les deux initiatives s'adressent plutôt aux grandes entreprises, le secteur du tourisme requiert que les PME sachent aussi parfaitement comment mettre en œuvre une activité commerciale plus responsable.

Un *Tourism Industry Report* publié à l'occasion du SMDD 2002 énumère les initiatives prises par l'industrie du tourisme et certains de ses principaux groupes d'acteurs pour contribuer au développement du tourisme durable, en mettant l'accent sur l'importance vitale de partenariats forts entre les différents acteurs. A cette même occasion, l'OMT a soumis plusieurs contributions spécifiques au tourisme, et notamment une publication sur le tourisme et l'éradication de la pauvreté) qui a servi de base à l'initiative spéciale ST-EP (Tourisme durable – Eradication de la pauvreté) développée en coopération avec la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED). De plus, le WTTC a publié un document *Corporate Social Leadership for the Travel & Tourism Industry* pour apporter une réponse des entreprises au défi du développement durable.

Un travail pertinent a également été effectué par des ONG internationales actives dans le domaine de la culture et de la nature. La *Charte internationale du tourisme culturel* présentée par le Conseil international des monuments et des sites donne des principes et des lignes directrices pour la gestion du tourisme aux sites culturels et de patrimoine significatif. Les Amis de la nature ont publié *Dix principes pour un développement touristique durable*.

De nombreux autres documents, mesures et échanges de bonnes pratiques mettent l'accent sur l'Europe en particulier, comme la Charte pour un tourisme écologiquement durable, qui a été présentée récemment par le Réseau des entrepreneurs privés européens dans le secteur du tourisme (NET), ou la *Charte européenne pour le tourisme durable dans les zones protégées*. La *Convention européenne du paysage* du Conseil de l'Europe propose une clarification de l'approche visant à garantir la préservation de la diversité régionale de l'Europe comme l'une des pierres d'angle du tourisme européen durable. Enfin, la *Convention alpine* comprend un Protocole sur le tourisme et les loisirs qui s'attaque en particulier aux questions de développement durable sur une vaste zone géographique particulièrement importante pour le tourisme en Europe.

Pour le niveau local, le processus d'Agenda 21 local des Nations unies est de toute première importance. Il est considéré comme un outil clé pour gérer un processus de tourisme durable, en donnant des conseils aux dirigeants territoriaux locaux, c'est-à-dire dans les destinations touristiques, pour qu'ils utilisent des systèmes de suivi et d'indicateurs visant à garantir la qualité du développement durable. Un certain nombre de municipalités sont impliquées dans sa mise en œuvre, dont la promotion est assurée en particulier par le Conseil international pour les initiatives environnementales locales (ICLEI), une association internationale de gouvernements locaux qui mettent en œuvre le développement durable, et son Secrétariat européen. Récemment (en 2003), le PNUE a publié des études de cas et les premiers enseignements concernant *Tourism and Local Agenda 21 - The Role of Local Authorities in Sustainable Tourism*.

Un certain nombre d'initiatives à des niveaux variés se consacrent à la question des indicateurs. L'Organisation mondiale du tourisme a travaillé sur une méthodologie pour l'identification et l'utilisation d'indicateurs du tourisme durable. En 1997, elle a publié un guide pratique What Tourism Managers Need to Know pour les élaborer et les utiliser. Elle a récemment créé un nouveau groupe de travail; avec la participation de l'Agence européenne pour l'environnement, en vue de produire un ensemble de lignes directrices pour la définition et l'utilisation d'indicateurs de durabilité dans le tourisme. L'Agence européenne pour l'environnement coopère également au développement des indicateurs de performances institutionnelles, environnementales, socioculturelles et économiques ("Indicateurs européens pour le développement du tourisme durable dans les destinations") qui se fait dans le cadre du projet de l'UE VISIT (Initiatives volontaires pour le développement durable dans le tourisme), principalement piloté par la société civile et que la Commission européenne soutient par le biais de l'instrument financier Life pour l'environnement. En 2001, l'Agence fédérale allemande pour l'environnement a publié un document sur les *Indicators for the development of sustainable tourism in the Baltic Sea Region*.

A tous les niveaux, un large éventail d'initiatives pertinentes traitent du développement des outils informatiques visant à encourager les modèles de production et de consommation durables dans le secteur touristique. Une publication récente (2002) de l'OMT sur les Initiatives volontaires pour le tourisme durable montre dans quelle mesure les produits et services européens ont pris un rôle prépondérant dans les initiatives volontaires d'éco-labellisation. Avec environ 40 éco-labels régionaux, nationaux et internationaux pour le tourisme en Europe, ces programmes sont tellement nombreux que l'on peut se demander si les touristes peuvent obtenir des conseils fiables en matière de consommation durable. Le projet VISIT mentionné ci-dessus a lui aussi commencé à développer une norme pour permettre l'identification des éco-labels du tourisme européen ayant une qualité environnementale élevée.

Outre ces initiatives, les systèmes de gestion de la qualité (famille ISO 9000) et de gestion de l'environnement (famille ISO 14000) peuvent être pertinents pour le secteur du tourisme. Un certain nombre d'entreprises touristiques les ont déjà mis en œuvre.

ANNEXE 4

Politiques et initiatives communautaires ayant un impact positif sur la durabilité du tourisme européen

– Gouvernance, meilleure intégration des politiques et des réglementations

La gouvernance européenne et la mise en œuvre d'une meilleure réglementation fournissent une approche et des instruments qui soutiennent les efforts visant à rendre le tourisme durable. L'intégration transversale de la définition et de la mise en œuvre des politiques sectorielles garantit une prise en compte appropriée des préoccupations de durabilité dans une industrie couvrant plusieurs secteurs telle que le tourisme. L'évaluation d'impact contribue de manière essentielle à l'intégration et améliore la qualité et la cohérence de la conception des politiques. Au-delà des applications pilotes prévues, des accords tripartites – en tant qu'instruments pour les initiatives volontaires qui n'impliquent pas d'engagements légaux contraignants – peuvent également contribuer à promouvoir la durabilité du tourisme.

L'article 6 du Traité instituant la Communauté européenne requiert l'intégration de la protection de l'environnement. Le Conseil a adopté des résolutions, des conclusions ou des stratégies pour atteindre une intégration environnementale et un développement durable dans des domaines de politiques spécifiques, dont certains sont pertinents pour le développement du tourisme durable.

La stratégie communautaire de gestion intégrée des zones côtières - GIZC et la Recommandation correspondante qui décrit comment promouvoir la GIZC sont particulièrement pertinentes pour les activités et les destinations touristiques. Il a été demandé aux Etats membres d'élaborer, avant le printemps 2006, des stratégies de GIZC nationales. Les publications de la Commission identifient et font la promotion des meilleures pratiques dans le domaine de la Gestion intégrée de la qualité des destinations touristiques.

– Emploi, pratiques commerciales et entrepreneuriat durables

La stratégie de politique d'entreprise de l'UE et les mesures correspondantes, telles que la simplification de l'environnement commercial, la Charte européenne pour les petites entreprises et l'Observatoire européen des PME, peuvent contribuer à la durabilité du secteur touristique européen. L'action de l'UE pour promouvoir l'entrepreneuriat et les PME, telle que les réseaux et les mesures de soutien des entreprises, l'accès aux financements et aux mesures en faveur des petites entreprises et de groupes cibles spécifiques, peuvent contribuer à soutenir les entreprises de tourisme durable.

La durabilité du tourisme peut grandement profiter d'un effort conjoint des acteurs pour promouvoir et appliquer la Responsabilité sociale des entreprises (RSE). La Communication de la Commission sur la RSE fournit la référence pour son développement ultérieur, notamment dans le secteur du tourisme. Un élément important est l'invitation faite aux entreprises de plus de 500 personnes de publier dans leurs rapports annuels un "triple bilan" décrivant leurs performances dans les domaines économique, environnemental et social, et la recommandation concernant la prise en considération des aspects environnementaux dans les comptes et rapports annuels des sociétés – inscription comptable, évaluation et publication d'informations.

La politique de concurrence européenne garantit un environnement commercial économiquement durable et des règles du jeu équitables appropriées pour une activité durable.

Elle soutient l'intégration des considérations environnementales dans les politiques communautaires. Le contrôle des opérations de concentration entre entreprises permet de s'assurer que la concentration continue au niveau des intermédiaires, combinée à une intégration verticale et au plus grand pouvoir d'achat des voyagistes, ne détériore pas la concurrence sur le marché, ce qui pourrait avoir un impact négatif sur les fournisseurs locaux, les petits opérateurs et les consommateurs finaux. L'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement explore des nouvelles formes d'aides dans le domaine de l'environnement en tant que moyen pour promouvoir le développement durable en appliquant le principe du "pollueur-payeur" mais en évitant tout conflit avec le principe de l'internalisation des coûts.

Le tourisme durable peut tirer profit des approches et des instruments décrits en détail dans la Communication de la Commission sur l'intégration des questions d'environnement dans la politique économique. Les instruments économiques, et particulièrement les instruments de marché permettant de faire fonctionner des marchés pour les biens et services environnementaux, constituent un bon moyen pour intégrer les politiques environnementales et économiques dans ce secteur. Les accords négociés, par exemple pour une zone géographique ou un sous-secteur, laissent à l'industrie une grande flexibilité pour atteindre les objectifs concordés, à condition que la plupart des entreprises concernées soient représentées et aient la possibilité de participer à l'accord. Les taxes environnementales tout comme les autres taxes, peuvent jouer un rôle important dans l'internalisation des coûts. Les taxes environnementales sur le tourisme peuvent être importantes afin que les pollueurs paient. Là où cela est nécessaire, la perception de frais ou l'offre de paiements qui mettent un prix sur les ressources environnementales correspond bien à la diversité du secteur touristique.

Les lignes directrices annuelles de l'UE pour l'emploi dans les Etats membres, les recommandations correspondantes envoyées à chaque Etat membre et les orientations principales de la Stratégie européenne pour l'emploi *(SEE)* peuvent être réaffirmées pour le secteur du tourisme. Le développement de l'entrepreneuriat et la création d'emplois, l'amélioration de l'employabilité, l'encouragement de l'adaptabilité des entreprises et de leurs employés, et le renforcement des politiques d'égalité des chances pour les femmes et les hommes sont autant de domaines fondamentaux qui pourraient être explorés en ce qui concerne le potentiel de création d'emplois du tourisme.

Un secteur touristique socialement durable et qui reste attrayant pour une main d'œuvre qualifiée peut profiter du travail et des réflexions intenses de la Communauté européenne sur des questions liées aux conditions d'emploi et de travail de qualité telles que la consultation et le dialogue social, la coopération sociale, la négociation et les accords collectifs, la protection sociale et les informations mutuelles la concernant, le handicap, la politique sur le vieillissement, la coordination des programmes de sécurité sociale et l'inclusion sociale. L'engagement et les efforts de la Commission pour réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie sont également bénéfiques pour le secteur du tourisme, en particulier pour la partie *Espaces de professionnalisation* qui permettront à l'industrie touristique d'avoir toutes les compétences requises pour l'innovation.

– Transport durable et énergie

Le Livre blanc intitulé « La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix » et son plan d'action sont d'une grande importance pour la durabilité du tourisme européen.

Le Livre blanc décrit comment atteindre un transport touristique qui soit plus efficace, plus durable et plus qualitatif. La stratégie et les mesures proposées sont conçues pour casser progressivement le lien entre la croissance constante du transport et la croissance économique afin de diminuer la congestion et la pression sur l'environnement tout en maintenant la compétitivité économique de l'UE et en élaborant une politique de transport de qualité pour les citoyens européens. Les mesures proposées concernant la sécurité routière, une faible congestion, une mobilité durable, les droits des passagers, une meilleure qualité des services de transport et une infrastructure durable répondent aux préoccupations des touristes et de la population locale et ont un impact significatif sur le produit touristique et la vie dans les destinations.

Le Livre blanc souligne l'importance d'une croissance équilibrée entre les différents modes de transport grâce à des mesures politiques visant à créer l'ouverture d'un marché réglementé et à internaliser les coûts externes de transport et à des investissements ciblés dans les réseaux qui garantissent une concurrence équitable entre les différents modes de transport. L'élimination des barrières techniques et institutionnelles au transport entre les Etats membres et la création d'un vrai marché commun du transport peuvent favoriser le transport touristique durable. L'infrastructure du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) pour les différents modes de transport et ses systèmes de gestion du trafic facilitent également le tourisme et peuvent le faire en conformité avec les exigences de durabilité.

Les mesures et réalisations communautaires dans le domaine de l'énergie favorisent le développement du tourisme durable. Le Livre blanc intitulé « Energie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables » définit les objectifs et le calendrier d'action correspondant par rapport aux types d'énergie qui ont une grande importance pour le secteur du tourisme, sous la forme d'un Plan d'action. Les actions clés de la "Campagne pour le décollage" du Livre blanc font explicitement référence aux applications liées au tourisme.

– Utilisation, gestion, promotion et amélioration sages des ressources naturelles et du patrimoine: zones protégées et patrimoine naturel et culturel

Pour respecter la biodiversité, les valeurs culturelles et le patrimoine culturel, la Commission encourage et promeut l'évaluation de la capacité récréative touristique des écosystèmes, des habitats et des sites, l'échange des meilleures pratiques entre les intérêts touristiques publics et privés et le développement de lignes directrices internationales pour un tourisme durable. Elle a publié des conseils sur la question du développement d'un tourisme durable au sein des zones protégées et en se basant sur le patrimoine. Les objectifs et les mesures décrits dans la Stratégie de la biodiversité de la Communauté européenne sont directement valables pour le tourisme durable, notamment les mesures spéciales requises pour la conservation et la protection et l'attention particulière portée à l'impact sur les sites Nature 2000 de l'Europe.

De nombreux projets et mesures financés par la Communauté fournissent des bonnes pratiques qui montrent comment le tourisme durable peut permettre de bien utiliser le patrimoine et d'améliorer le fort potentiel d'un tourisme basé sur le patrimoine culturel pour le développement économique durable et la création d'emplois. Le programme Culture 2000, qui a pour objectif de promouvoir un espace culturel commun caractérisé par la diversité culturelle et par un patrimoine culturel commun, ainsi que plusieurs autres programmes européens ayant une dimension culturelle, peuvent aider à étudier ces possibilités.

– Politique de l'environnement

La politique communautaire de l'environnement est éminemment pertinente pour la durabilité du tourisme européen. Outre les mesures, instruments et outils mentionnés au sujet de l'utilisation et de la gestion sages de la biodiversité et du patrimoine naturel (voir plus haut), et de l'information, la gestion et l'évaluation environnementales (voir ci-après), les questions telles que l'eau, les eaux usées et la gestion des déchets affectent directement le secteur du tourisme.

La directive de 1976 sur la qualité des eaux de baignade a défini des normes contraignantes pour les eaux de baignade dans toute l'Union européenne, normes qui sont d'ailleurs en cours de révision dans le cadre d'une nouvelle directive. Le Rapport annuel sur les eaux de baignade et l'Atlas correspondant montrent la qualité des eaux de baignade. Une eau où il est possible de nager et jouer en toute sécurité est un élément important pour les touristes lors du choix de la destination, pour qui une eau propre est un argument de poids pour attirer des visiteurs.

Concernant les eaux usées et les déchets, les mesures communautaires de prévention, tout comme celles qui concernent le traitement, la réutilisation, le recyclage, l'élimination ou l'incinération sont directement intéressantes et importantes pour la chaîne de valeur touristique et pour les destinations touristiques durables. La prévention et la gestion du bruit dans l'environnement local est également une question très importante pour la gestion écologiquement durable des destinations touristiques.

– Soutien financier pour le développement du tourisme durable: fonds en faveur de la cohésion économique et sociale

Les fonds structurels et les initiatives communautaires correspondantes, en particulier Interreg et LEADER+, le programme PHARE et l'Aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural (SAPARD), offrent de nombreuses possibilités pour les mesures de soutien relatives au tourisme. La publication de la Commission intitulée « Utiliser au mieux les fonds structurels dans le secteur du commerce et du tourisme » contribue aussi à promouvoir ce rôle. La rénovation et le développement des villages ainsi que la protection et la conservation de l'héritage rural, et l'encouragement en faveur des activités touristiques, sont des mesures éligibles sous l'Article 33 de la réglementation actuelle du Conseil pour le soutien EAGGF au développement rural, en dehors des régions objectif 1, de la garantie EAGGF.

Le Fonds de cohésion et l'Instrument pour les politiques structurelles de préadhésion financent les grands projets liés respectivement à l'environnement et aux infrastructures de transport qui contribuent à atteindre les objectifs de la politique communautaire de l'environnement et du Réseau transeuropéen de transport et peuvent être d'une importance à grande échelle pour la poursuite du développement touristique en Europe.

– Utilisation des nouvelles technologies

La Commission a souligné les étapes à suivre pour que les entreprises européennes puissent tirer le plus grand bénéfice de l'économie électronique; cela concerne donc aussi les entreprises du secteur touristique pour lesquelles l'impact potentiel des TIC est élevé. Le Plan d'action e-Europe 2005, "Une société de l'information pour tous" invite le secteur privé à travailler avec la Commission et les Etats membres pour atteindre les objectifs d'*e*Europe. En faisant explicitement référence au tourisme, le plan annonce que la Commission, en coopération avec les Etats membres, le secteur privé et les autorités régionales, définira des services électroniques pour promouvoir l'Europe et pour proposer des informations publiques conviviales.

De plus, le domaine de recherche prioritaire "Technologies de la société de l'information" établi en vertu du sixième programme cadre de la Communauté européenne pour les activités de recherche, de développement technologique et de démonstrations contribuant à la création de l'Espace européen de la recherche et à l'innovation (2002 – 2006) fournit de nombreuses possibilités pour soutenir les projets liés au tourisme.

– Information de qualité, outils de gestion, observation et mesure

Des informations de meilleure qualité et plus facilement accessibles sur l'environnement et les questions pratiques aident à forger les opinions, et donc les décisions individuelles des touristes qui soutiennent la durabilité. L'extension du système communautaire d'attribution du label écologique aux services a commencé dans le sous-secteur de l'hébergement touristique, le premier secteur de services pour lequel des critères écologiques ont été définis. De même, il convient de favoriser une large utilisation par le secteur touristique du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) pour évaluer, passer en revue et améliorer les performances environnementales, en même temps que des rapports de performances environnementales ou de développement durable rigoureux et contrôlé de manière indépendante.

La législation communautaire requiert une Evaluation de l'impact sur l'environnement pour certains projets d'installations touristiques et de loisirs ainsi que pour les plans et les programmes qui définissent le cadre pour leur autorisation de développement. La Politique intégrée de produits contribue à minimiser l'impact sur l'environnement des produits pendant toutes les étapes de leur cycle de vie. Les acteurs du tourisme peuvent bénéficier des informations sur les domaines de politique de l'industrie et des produits qui sont déjà en cours d'élaboration et d'essai, comme les éco-industries, et sur les possibilités offertes par le droit communautaire aux acheteurs publics qui souhaitent intégrer des considérations environnementales dans les marchés publics.

Un outil important pour garantir la durabilité durant tout le cycle de vie est l'utilisation d'un "Système d'alerte précoce permettant d'identifier les destinations touristiques en déclin et les meilleures pratiques en matière de prévention" qui a fait l'objet d'une publication spécifique de la part de la Commission. En outre, on s'attend à ce que le travail actuel de la Commission sur des critères harmonisés pour une bonne accessibilité des infrastructures et des sites touristiques aux personnes handicapées fournissent des informations qui aideront à observer et à mesurer cet aspect de la durabilité du tourisme européen.

Le point logique à rechercher en matière d'indicateurs fiables liés au tourisme est l'identification des impacts clés du tourisme qui peuvent être mesurés directement sous la forme de données provenant de la gestion des entreprises touristiques et des visiteurs sur les lieux de destination. Eurostat est en train de lancer un travail préparatoire qui vise à établir un manuel méthodologique sur la mesure du développement durable dans le tourisme.