

Gouvernement d'Andorre

PAISATGE I ESTACIONS D'ESQUÍ LE PAYSAGE ET LES STATIONS DE SKI

13 de novembre 2012

Sala d'actes de MoraBanc
Av. Meritxell



Le paysage et le tourisme en Europe :

la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe

Maquelonne DEJEANT-PONS
Chef de la Division du paysage, du patrimoine
et de l'aménagement du territoire
Secrétaire de la Convention européenne du paysage
/ CEMAT - Conseil de l'Europe
maquelonne.dejeant-pons@coe.int

“Des d'aquí puc veure tot el Pirineu, un mar d'onades blaves que no s'acaba mai perquè es confon amb el cel.”

« D'ici je peux voir toutes les Pyrénées, une mer de vagues bleues qui n'en finit jamais parce qu'elle se confond avec le ciel. »

Joan Peruga, “Últim estiu a Ordino”

« Les évolutions des techniques de productions ... et des pratiques en matière ... d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de transport, de réseaux, de tourisme et de loisirs ...ont très fréquemment conduit à une transformation des paysages. »

Convention européenne du paysage, 20 octobre 2000

Organisation internationale intergouvernementale créée en 1949, le Conseil de l'Europe a son siège à Strasbourg, en France, et compte 47 Etats membres¹. Ses principaux objectifs sont de promouvoir la

¹ Au 13 novembre 2012 : Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Monaco, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine.

démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit ainsi que de rechercher des solutions communes aux grands problèmes de société de l'Europe.

L'Organisation s'engage ainsi en faveur d'un développement territorial durable conforme à la Convention européenne du paysage et la Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du Continent européen, précédemment adoptés par la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire². Il s'agit de mettre en place une nouvelle politique de développement territorial intégrée qui favorise la cohésion sociale, économique et territoriale, la préservation des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel, un meilleur cadre de vie et une compétitivité plus équilibrée du territoire.

L'élaboration d'instruments normatifs en matière de patrimoine naturel, culturel et paysager – la nature et l'œuvre de l'homme – continue par ailleurs depuis plus de cinquante quatre ans. Cinq conventions que l'on peut qualifier de « patrimoniales », ont à ce jour été adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe :

- Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, ouverte à la signature à Londres le 6 mai 1969, telle que révisée à La Valette le 16 janvier 1992 ;
- Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, ouverte à la signature à Berne le 19 septembre 1979 ;
- Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, ouverte à la signature à Grenade le 3 octobre 1985 ;
- Convention européenne du paysage, ouverte à la signature à Florence le 20 octobre 2000 ;
- Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, ouverte à la signature à Faro le 27 octobre 2005.

De nombreuses résolutions et recommandations adressées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres de l'Organisation ont également guidé les politiques européennes dans ce domaine et, selon le cas, contribué à préparer, interpréter ou prolonger les conventions internationales.

² Recommandation Rec. (2002) 1. La Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) du Conseil de l'Europe rassemble des représentants des Etats membres du Conseil de l'Europe dans la poursuite d'un même objectif : le développement territorial durable du Continent européen. La CEMAT constitue un forum permettant de prendre en considération les problèmes du développement territorial durable ainsi qu'une plate-forme d'échange et de diffusion de l'information. Voir le site Internet : <http://www.coe.int/CEMAT/fr>. Les activités menées au sein du Conseil de l'Europe en matière d'aménagement du territoire ont été lancées en 1970 à Bonn avec la première Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire. Elles ont pour origine une préoccupation exprimée par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe dès le début des années 1960 qui s'est manifestée avec la présentation en mai 1968, d'un rapport historique intitulé « Aménagement du territoire – Problème européen ». Les activités menées tout au long de ces dernières années ont été ponctuées par l'adoption de documents fondamentaux qui ont guidé les politiques de développement territorial des Etats européens :

- la Charte européenne de l'aménagement du territoire, adoptée lors de la 6^e Session de la CEMAT à Torremolinos en 1983, reprise dans le cadre de la Recommandation (84) 2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur la Charte européenne de l'aménagement du territoire ;
- le Schéma européen du développement du territoire présenté à la 8^e Session de la CEMAT à Lausanne en 1988 ;
- les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, adoptés à la 12^e Session de la CEMAT à Hanovre en 2000, repris dans le cadre de la Recommandation (2002) 1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen (PDDTDCE-CEMAT).

Les défis du tourisme

L'Organisation mondiale du tourisme a, depuis quelques années, signalé une augmentation sensible des flux touristiques, les villes historiques ainsi que les régions montagneuses et côtières étant principalement concernées. Le nombre de touristes, à la fois « chercheurs » et « consommateurs » de paysages, d'environnements intacts, préservés ou culturellement riches ne fait effectivement que croître alors que le nombre des espaces naturels ou ayant préservé un patrimoine, des traditions ou des spécificités culturelles diminue.

La relation entre paysage et tourisme est évidente mais ambivalente : le paysage attire le tourisme en ce qu'il suscite l'intérêt des visiteurs et génère une économie favorable pour les populations. Certaines formes de tourisme contribuent cependant à transformer de manière négative, les cultures et plus généralement le paysage, et ne procurent même que de faibles revenus aux populations locales.

Tourisme et environnement naturel et culturel

Le constat selon lequel ces flux touristiques peuvent occasionner des impacts préjudiciables à l'environnement, tant naturel que culturel, a été effectué. Les rapports « L'environnement de l'Europe », établis depuis la création de l'Agence européenne de l'environnement, considèrent que le tourisme est l'une des activités économiques et sociales les plus importantes et que ses incidences sont accentuées par la concentration d'activités touristiques sur de courtes périodes de vacances et sur des zones relativement peu étendues. Ils reconnaissent que les conséquences environnementales sont essentielles.

Tirant les conséquences des divers constats effectués quant aux impacts préjudiciables du tourisme, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a recommandé au Comité des ministres d'inviter les gouvernements des Etats membres à :

- promouvoir un tourisme européen de qualité non porteur de destructions, par une meilleure répartition géographique et saisonnière, c'est-à-dire des mesures incitant au tourisme hors saison, à un véritable étalement concerté des vacances en Europe, à la diversification des formes de tourisme – spécialement le tourisme culturel ;
- appliquer des politiques du tourisme et d'emploi des sols qui provoquent le moins de dégâts possible à l'environnement et à l'agriculture, et à évaluer soigneusement l'impact environnemental et social des équipements touristiques avant d'en autoriser la création ;
- promouvoir un tourisme rural qui – dans le respect de l'environnement et de l'identité culturelle locale – puisse réaliser le contrat social qui garantirait, dans une politique rurale européenne intégrée, l'équilibre éco-culturel et social entre ville et campagne, et une agriculture multifonctionnelle et durable ;
- inciter au développement d'une éthique parmi les professionnels du tourisme, dans le respect des droits des consommateurs, et à travailler à une éducation du touriste qui privilégie ses devoirs et développe son sens de la responsabilité vis-à-vis des sites et des lieux visités et des populations rencontrées³.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a ainsi adopté diverses résolutions et recommandations⁴ dont la philosophie générale est résumée dans la Recommandation N° R (94) 7 du

³ Recommandation 1133 (1990) relative aux politiques européennes du tourisme.

⁴ Recommandations et résolutions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres concernant le tourisme :

- Résolution (73) 29 relative à la protection des zones côtières ;
- Résolution (76) 34 sur la Charte écologique des régions de montagne ;
- Recommandation N° R (84) 2 relative à la Charte européenne de l'aménagement du territoire ;
- Recommandation N° R (85) 18 relative aux politiques d'aménagement des régions maritimes ;
- Recommandation N° R Env. (90) 1 sur la Stratégie européenne de conservation ;

Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur une politique générale de développement d'un tourisme durable et respectueux de l'environnement. La Recommandation Rec. (2002) 1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du Continent européen accorde également une place importante à la « promotion d'un tourisme de qualité et durable ». Elle considère que l'aménagement du territoire doit viser à utiliser les opportunités de développement découlant du tourisme, en particulier dans le cas des régions moins favorisées. Elle indique que des formes de tourisme de qualité et durables devraient ainsi être promues en priorité. Dans ce contexte, un rôle particulier devrait revenir aux politiques de développement territorial et urbain. Une connaissance approfondie des écosystèmes et des seuils de portance touristique des espaces devrait être, en règle générale, nécessaire, au même titre que l'utilisation de nouveaux instruments et procédures de guidage et de contrôle public (vérification de compatibilité territoriale). La recommandation constate que des formes de tourisme doux, telles que l'écotourisme, adaptées aux conditions locales et régionales, représentent pour de nombreuses régions un potentiel économique important, qui doit être exploité à l'avenir.

Les conventions du Conseil de l'Europe relatives au patrimoine naturel et culturel précitées contiennent également des dispositions significatives concernant le tourisme.

La Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe reconnaît que la flore et la faune sauvages constituent un patrimoine naturel d'une valeur « esthétique, scientifique, culturelle, récréative, économique et intrinsèque », qu'il importe de préserver et de transmettre aux générations futures⁵. Chaque Partie contractante s'engage, dans sa politique d'aménagement et de développement et dans les mesures de lutte contre la pollution, à prendre en considération la conservation de la flore et de la faune sauvages. La Convention tente de concilier les activités humaines, dont les activités « récréationnelles » avec la préservation de l'environnement : elle prévoit que les Parties contractantes prennent les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de la flore et de la faune sauvages à un niveau qui correspond notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, tout en tenant compte notamment des « exigences économiques et récréationnelles »⁶.

La Convention de Grenade pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe ainsi que la Convention européenne de La Valette pour la protection du patrimoine archéologique contiennent plusieurs dispositions relatives à la « conservation intégrée » par lesquelles les biens culturels sont appréhendés dans leur contexte environnemental. Il est prévu que « Tout en reconnaissant l'intérêt de faciliter la visite par le public des biens protégés, chaque Partie s'engage à faire en sorte que les conséquences de cette ouverture au public, notamment les aménagements d'accès, ne portent pas

– Recommandation N° R (94) 7 sur une politique générale de développement d'un tourisme durable et respectueux de l'environnement ;

– Recommandation N° R (95) 9 du Comité des ministres aux Etats membres relative à la conservation des sites culturels intégrée aux politiques du paysage ;

– Recommandation N° R (95) 10 relative à une politique de développement d'un tourisme durable dans les zones protégées ;

– Résolution N° (98) 4 sur les itinéraires culturels du Conseil de l'Europe ;

– Recommandation N° R (99) 16 du Comité des Ministres aux Etats membres relative au développement de la formation en gestion de l'environnement des acteurs et des futurs professionnels du tourisme ;

– Recommandation Rec. (2002) 1 sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du Continent européen ;

– Recommandation Rec. (2003) 1 sur la promotion d'un tourisme attaché à la mise en valeur du patrimoine culturel dans les perspectives de développement durable.

⁵ Préambule.

⁶ Article 2. En 1993, lors de sa 13^e réunion, le Comité permanent de la Convention a été notamment amené à interpréter l'expression « exploitation judicieuse de certains animaux et plantes sauvages » utilisée par la Convention, qui permet dans certaines circonstances de déroger à l'obligation de conserver les espèces ou espaces, en considérant qu'elle vise « toute activité autre que la prise et détention des individus d'une espèce, par exemple, la prise des oeufs, l'utilisation de duvet, la vente, le tourisme de vision, etc. ».

atteinte au caractère architectural et historique de ces biens et de leur environnement »⁷, et que « Chaque Partie s'engage [...] à faire en sorte que l'ouverture au public des sites archéologiques, notamment les aménagements d'accueil d'un grand nombre de visiteurs, ne porte pas atteinte au caractère archéologique et scientifique de ces sites et de leur environnement »⁸.

La Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société reconnaît que la conservation du patrimoine culturel et son utilisation durable ont comme but le développement humain et la qualité de la vie. Elle souligne l'apport du patrimoine culturel dans l'édification d'une société pacifique et démocratique ainsi que dans le processus de développement durable et de promotion de la diversité culturelle.

Tourisme et paysage : une nouvelle opportunité

La Convention européenne du paysage a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages européens et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine. Considérée ainsi comme la première convention du développement durable, la Convention représente une importante contribution à la mise en œuvre des objectifs du Conseil de l'Europe : il s'agit de préserver la qualité de vie et le bien-être des Européens en prenant en compte les valeurs paysagères, naturelles et culturelles. Les Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention se sont déclarés soucieux de « parvenir à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement ». La dimension culturelle occupe également une place essentielle⁹.

Les Parties contractantes sont invitées à tenir compte du paysage dans leur législation et à adopter des mesures en sa faveur aux niveaux local, régional, national et international. Entrée en vigueur le 1^{er} mars 2004, la Convention est à présent ratifiée par 37 Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la Principauté d'Andorre, et signée par 3 autres Etats.

Tout comme les textes précédents, la Convention fait état des incidences dommageables que le tourisme et les loisirs peuvent avoir sur le paysage. Elle mentionne que « les évolutions des techniques de productions [...] et des pratiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de transport, de réseaux, de *tourisme et de loisirs*, et plus généralement les changements économiques mondiaux ont très fréquemment conduit à une *transformation des paysages* »¹⁰.

La Convention fait cependant aussi état de *l'intérêt économique que présentent des paysages de qualité*. Cette qualité du paysage peut contribuer à créer des activités économiques ou favoriser leur apparition, par exemple dans le domaine des loisirs et du tourisme. Les populations s'intéressent de plus en plus aux activités de loisir liées au paysage, notamment dans les zones urbaines et rurales, dans les montagnes et sur les espaces littoraux. L'activité touristique a récemment connu un déclin dans les régions où les paysages ont été dégradés par un développement intensif des grandes stations, aussi bien à la mer qu'à la montagne. La demande sociale s'exerce ainsi sur des paysages de qualité riches d'identité, de patrimoine naturel et culturel, de paysages.

Le concept de paysage

Les termes employés dans la Convention sont définis afin qu'une interprétation uniforme soit garantie. « Paysage » désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations¹¹.

⁷ Article 12 de la Convention de Grenade.

⁸ Article 4 de la Convention de La Valette.

⁹ Voir le site Internet : <http://www.coe.int/conventioneuropennedupaysage>.

¹⁰ Préambule de la Convention européenne du paysage.

¹¹ Voir également les définitions suivantes :

Elément essentiel du bien-être individuel et social, élément important de la qualité de vie des populations, le paysage contribue à l'épanouissement des êtres humains et à la consolidation de l'identité européenne. Il participe en outre de manière importante à l'intérêt général, sur les plans culturel, écologique, environnemental et social et constitue une ressource favorable à l'activité économique, avec le tourisme notamment.

Le champ d'application de la Convention est très étendu : elle s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, urbains et périurbains, qu'ils soient terrestres, aquatiques ou maritimes. Elle ne concerne donc pas uniquement les paysages remarquables, mais aussi les paysages ordinaires du quotidien et les espaces dégradés. Le paysage est donc désormais reconnu indépendamment de sa valeur exceptionnelle car toutes les formes de paysages conditionnent la qualité du cadre de vie des citoyens et méritent d'être prises en compte dans les politiques paysagères. De nombreuses zones rurales et périurbaines notamment, connaissent des transformations profondes et doivent faire l'objet d'une plus grande attention de la part des autorités et du public.

Les obligations prévues par la Convention

En adhérant aux principes et aux objectifs de la Convention, les Parties contractantes s'engagent à protéger, gérer et/ou aménager leurs paysages par l'adoption de toute une série de mesures nationales, générales et particulières. Dans ce cadre, elles s'engagent à favoriser la participation des populations et des pouvoirs publics – qui leur sont les plus proches – aux processus décisionnels affectant la dimension paysagère de leurs territoires.

Les Parties contractantes s'engagent à mettre en œuvre quatre mesures générales au niveau national :

- la reconnaissance juridique du paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité ;
- la définition et la mise en œuvre des politiques du paysage visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages ;
- des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales et des acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage ;
- l'intégration du paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage.

- « Politique du paysage » désigne la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage ;

- « Objectif de qualité paysagère » désigne la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ;

- « Protection des paysages » comprend les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine ;

- « Gestion des paysages » comprend les actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales ;

- « Aménagement des paysages » comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages.

Les Parties contractantes s'engagent par ailleurs à mettre en œuvre cinq mesures particulières au niveau national :

- la sensibilisation : il s'agit d'accroître la sensibilisation de la société civile, des organisations privées et des autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation ;
- la formation et l'éducation : il convient de promouvoir la formation de spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages, des programmes pluridisciplinaires de formation sur la politique, la protection, la gestion et l'aménagement du paysage, destinés aux professionnels du secteur privé et public et aux associations concernées, et des enseignements scolaires et universitaires abondant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement ;
- l'identification et la qualification : il y a lieu de mobiliser les acteurs concernés en vue d'une meilleure connaissance des paysages, et de guider les travaux d'identification et de qualification des paysages par des échanges d'expériences et de méthodologies, organisés entre les Parties à l'échelle européenne ;
- la formulation d'objectifs de qualité paysagère : il s'agit de formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public ;
- la mise en œuvre des politiques du paysage : il convient de mettre en place des moyens d'intervention visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages.

Les Parties contractantes s'engagent aussi à coopérer au niveau européen lors de la prise en compte de la dimension paysagère dans les politiques et programmes internationaux, et à recommander, le cas échéant, que les considérations concernant le paysage y soient incorporées. Elles s'engagent à promouvoir l'assistance technique et scientifique, l'échange de spécialistes du paysage pour l'information et la formation, et l'échange d'informations sur toutes questions visées par la Convention.

Les paysages transfrontaliers font l'objet d'une disposition spécifique : les Parties contractantes s'engagent à encourager la coopération transfrontalière au niveau local et régional et, au besoin, à élaborer et mettre en œuvre des programmes communs de mise en valeur du paysage.

Les activités menées en vue de mettre en œuvre la Convention européenne du paysage ont pour objet de veiller au suivi de son application, de promouvoir la coopération européenne, de développer la sensibilisation à l'importance du paysage en liaison avec les principales missions du Conseil de l'Europe, le paysage étant considéré comme cadre de vie des populations dans une perspective de développement territorial durable et sujet de débat démocratique.

La Recommandation CM/Rec.(2008)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage comprend un ensemble d'orientations théoriques, méthodologiques et pratiques destiné aux Parties à la Convention qui se fixeraient pour objectif d'élaborer et de mettre en œuvre une politique du paysage s'inspirant de la Convention. Il comprend en outre deux annexes contenant des exemples d'instruments utilisés pour la mise en œuvre de la Convention et de la proposition de texte pour la mise en œuvre pratique de la Convention au niveau national.

La mise en œuvre de la Convention : paysage, tourisme et loisirs

La question du paysage en relation avec le tourisme et le loisir est traitée dans le cadre du programme de travail de la Convention européenne du paysage. Les Réunions des Ateliers du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage ont notamment abordé les questions

liées au paysage, au tourisme et à l'aménagement du territoire à l'occasion des rencontres suivantes¹² :

- 23-24 mai 2002, Strasbourg : « *Politiques du paysage : contribution au bien-être des citoyens européens et au développement durable (approches sociale, économique, culturelle et écologique) ; Identification, qualification du paysage et objectifs de qualité paysagère, en tirant parti des ressources culturelles et naturelles ; Sensibilisation, éducation et formation ; Instruments novateurs en vue de la protection, de la gestion et de l'aménagement du paysage* »
- 27-28 novembre 2003, Strasbourg : « *L'intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux et les paysages transfrontaliers ; Paysage et bien-être individuel et social ; Paysage et aménagement du territoire* »
- 16-17 juin 2005, Cork (Irlande) : « *Des paysages pour les villes, les banlieues et les espaces périurbains* »
- 11-12 mai 2006, Slovénie (Ljubljana) : « *Paysage et société* »
- 28-29 septembre 2006, Gironne (Espagne) : « *Les objectifs de qualité paysagère, de la théorie à la pratique* »
- 20-21 septembre 2007, Sibiu (Roumanie) : « *Paysage et patrimoine rural* »
- 24-25 avril 2008, Piestany (République slovaque) : « *Le paysage dans les politiques de planification et la gouvernance : vers un aménagement intégré du territoire* »
- 8-9 octobre 2009, Malmö (Suède) : « *Paysage et forces déterminantes* »
- 15-16 avril 2011, Cordoue (Espagne) : « *Paysage et infrastructures pour la société* »
- 20-21 octobre 2011, Evora (Portugal) : « *Paysage multifonctionnel* »
- 20-21 octobre 2011, Carbonia, Sardaigne (Italie) : « *Forum des sélections nationales du Prix du paysage du Conseil de l'Europe Sessions 2008-2009 et 2010-2011* »
- 2-3 octobre 2012, Thessalonique (Grèce), 16^e Symposium international de la CEMAT et 12^e Réunion du Conseil de l'Europe des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage sur : « *Vision pour l'Europe du futur sur la démocratie territoriale : le paysage comme nouvelle stratégie de l'aménagement du territoire. ...Une autre manière de voir le territoire en impliquant la société civile...* »

Un rapport sur « *Paysage et loisirs* » sera par ailleurs présenté lors de la septième Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage qui se tiendra au Conseil de l'Europe les 26-27 mars 2013.

D'une manière générale, le Système d'information du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage en cours d'établissement est destiné à rassembler des informations sur les politiques adoptées et pratiques suivies par les Parties à la Convention européenne du paysage. Il concerne l'ensemble des politiques ayant un effet direct ou indirect sur le paysage, et notamment les politiques liées au tourisme et au loisir.

Il est par ailleurs possible de rappeler qu'une Université d'été sur le paysage, consacrée au « *Paysage et tourisme durable* », en tant que contribution à la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe, a d'ores et déjà été organisée¹³. Les conclusions des travaux menés considèrent la nécessité de promouvoir une gouvernance du paysage conforme aux dispositions de la Convention européenne du paysage permettant de favoriser :

- l'adhésion de la population locale à la nécessité de veiller au devenir du territoire et la démocratisation du paysage ;
- toutes formes de partenariat : coopérations horizontale, verticale et transversale ;

¹² Les actes des réunions sont publiés dans la Série du Conseil de l'Europe « *Aménagement du territoire européen et paysage* » et sont disponibles sur le site internet du Conseil de l'Europe de la Convention européenne du paysage.

¹³ Université d'été organisée sous le haut patronage du Président de la République italienne par la Fondation Il Nibbio, avec le soutien de l'Union des avocats européens et la participation du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe. Actes de l'Université d'été sur le paysage, 2^e édition, « *Le tourisme éco-soutenable* », Come, 29-31 août 2005, Ed. Bruylant, 2006, 230 p.

- une culture du sens du lieu, de la conscience ainsi que de la récupération et de la restauration de paysages dégradés ainsi que l’attribution d’une valeur aux lieux visités ;
- des modes de tourisme qui ne consomment pas ou ne détruisent pas le territoire, mais contribuent au contraire à son amélioration, et notamment :
 - la redécouverte du territoire de proximité lors de courtes vacances et de nouvelles formes de vacances (troisième âge, chèques vacances, tourisme social...) ;
 - l’écotourisme comme mouvement de conscience sociale ;
 - un tourisme souhaitant favoriser les expériences de vies, tenant compte des habitants des lieux visités ;
 - un tourisme de nature, d’art et culture, de curiosité intellectuelle et de qualité de vie ;
 - l’agritourisme, les productions et traditions locales ;
 - la multifonctionnalité, les écomusées, maisons et musées du patrimoine ouverts et accueillants ;
 - les itinéraires paysagers et gastronomiques (pistes pédestres, cyclables...) ;
- une éducation des habitants et des touristes au respect, une éthique de la relation au territoire par la redécouverte, la lecture et la perception individuelle et sociale du paysage, les touristes devenant « citoyens » des lieux visités.

Conclusion

La demande sociale en paysage s’accroît et une nouvelle conscience du « développement durable » émerge. Les concepts d’« éco-tourisme », de tourisme « doux », « alternatif », « intégré », « lent », « de quiétude », « vert », « de vision », « durable et respectueux de l’environnement », « éco-compatible » sont de plus en plus souvent repris.

Un tourisme « durable » ou « soutenable » fondé sur « le respect de » et « l’intérêt pour » la culture, la nature et l’environnement dans leurs interrelations, sur « le respect du » et « l’intérêt pour » le *Paysage* – à protéger, gérer et aménager au sens de la Convention européenne du paysage –, peut contribuer de façon positive à la prospérité non seulement de l’industrie touristique en tant que telle, mais aussi de celle des régions concernées, conduisant à une plus grande cohésion sociale, économique et territoriale.

Le tourisme représente un enjeu considérable du développement durable en ce qu’il crée des emplois et a des impacts importants sur la richesse et l’économie locale, régionale et nationale. Considérant les dangers auxquels conduisent certaines formes de tourisme de masse, il convient cependant de promouvoir un tourisme conscient, sensible, amateur et respectueux des valeurs naturelles, artistiques, socioculturelles et, en définitive, des « valeurs paysagères » des territoires. Chacun est tout à la fois et selon l’instant habitant, hôte ou visiteur d’un lieu et le touriste en remporte ce qu’il y a de plus précieux, sa mémoire.

Le Plan d’action adopté par les chefs d’Etat et de gouvernements des Etats membres du Conseil de l’Europe consacre une section à la « promotion du développement durable », qui prévoit : « Nous nous engageons à améliorer la qualité de vie de nos citoyens. Le Conseil de l’Europe continuera [...], sur la base des instruments existants, à développer et à soutenir des politiques intégrées dans les domaines de l’environnement, du *paysage*, de *l’aménagement du territoire* ainsi que de la prévention et de la gestion des catastrophes naturelles, dans une perspective de développement durable »¹⁴. La Convention européenne du paysage représente à cet égard un instrument novateur fondamental afin de veiller au devenir du territoire.

¹⁴ Plan d’action adopté par les chefs d’Etat et de gouvernements des Etats membres du Conseil de l’Europe, à Varsovie le 17 mai 2005 à l’occasion du troisième Sommet du Conseil de l’Europe.

Références bibliographiques

- Conseil de l'Europe, *Actes du 1^{er} Colloque paneuropéen sur «Le tourisme et l'environnement», Développement du tourisme en Europe centrale et orientale et problèmes environnementaux spécifiques*, Budapest, septembre 1991, Publications du Centre Naturopa
- Conseil de l'Europe, *Actes du Colloque sur les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000 : stratégies pour un tourisme durable et de qualité*, Ed. du Conseil de l'Europe, Coll. Aménagement du territoire, 1992, n° 53
- Conseil de l'Europe, *Actes du 2^e Colloque paneuropéen sur «Le tourisme et l'environnement», Développement touristique et protection des deltas*, Bucarest, septembre 1992, Publications du Centre Naturopa
- Conseil de l'Europe, *Actes du 3^e Colloque paneuropéen sur «Le tourisme et l'environnement», Tourisme de montagne et rôle des parcs naturels régionaux*, Sofia, octobre 1993, Publications du Centre Naturopa
- Conseil de l'Europe, *Actes du 4^e Colloque paneuropéen sur «Le tourisme et l'environnement», Les forêts d'Europe*, Varsovie, septembre 1994
- Conseil de l'Europe, *Naturopa* sur le tourisme, 1997, n° 84
- Conseil de l'Europe, *Tourisme et environnement*, Série Questions et réponses, 1997, n° 3
- *Tourisme et environnement dans les pays européens*, Ed. du Conseil de l'Europe, Coll. Sauvegarde de la nature, 1995
- *Formation en environnement pour les professionnels du tourisme*, Ed. du Conseil de l'Europe, Coll. Sauvegarde de la nature, 1999, n° 98
- Organisation mondiale du tourisme (OMT), *Code mondial d'éthique du tourisme*, OMT, octobre 1999 (www.world-tourism.org)
- Conseil de l'Europe, *Conférence internationale «Tourisme durable, environnement et emploi»*, Ed. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, Série Rencontres Environnement, 2000, n° 51
- Conseil de l'Europe, *Patrimoine paysager, aménagement du territoire et développement durable*, Ed. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, Série Aménagement du territoire européen, 2003, n° 66
- Conseil de l'Europe, *Aménagement du territoire pour le développement durable des espaces européens particuliers : montagnes, zones côtières, zones rurales, bassins fluviaux et vallées alluviales*, Ed. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, Série Aménagement du territoire européen, 2003, n° 67
- Conseil de l'Europe, *Guide européen d'observation du patrimoine rural*, 13 CEMAT (2003) 4
- Conseil de l'Europe, *13^e Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT)*, Ljubljana les 16-17 septembre 2003, Ed. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, Série Aménagement du territoire européen et paysage, 2004, n° 71 ; *14^e Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT)*, Lisbonne les 26-27 octobre 2006, Ed. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, Série Aménagement du territoire européen et paysage, 2009, n° 86 ; *15^e Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT)*, Moscou les 8-9 juillet 2010, Ed. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, Série Aménagement du territoire européen et paysage, 2012, n° 94
- Conseil de l'Europe, *Paysage et développement durable : les enjeux de la Convention européenne du paysage*, Editions du Conseil de l'Europe, 2006 ; Conseil de l'Europe, *Facettes du paysage : réflexions et propositions pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*, Editions du Conseil de l'Europe, 2012
- Conseil de l'Europe, *Glossaire du développement territorial CEMAT*, Editions du Conseil de l'Europe, N° 2, 2007
- Actes de l'Université d'été sur le paysage, 2^e édition, « Le tourisme éco-soutenable », Come, 29-31 août 2005, Ed. Bruylant, 2006
- « Les Recommandations du Conseil de l'Europe relatives au droit de l'homme à un environnement », *Annuaire international des droits de l'homme*, 2006, I, Ed. N. Sakkoulas et Bruylant, 2006, pp. 113-138.
- *Droits de l'homme et environnement*, Editions du Conseil de l'Europe, 2002 (*Humans Rights and the Environment*, Council of Europe Publishing 2002).

Sites Internet

- Site Internet de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT): <http://www.coe.int/CEMAT/fr> / www.coe.int/CEMAT
- Site Internet de la Convention européenne du paysage:
<http://www.coe.int/Conventioneuropéennedupaysage> / www.coe.int/Europeanlandscapeconvention
- Site Internet de la revue Futuropa: <http://www.coe.int/futuropa/fr> / www.coe.int/futuropa

* * *

ANNEXES

RECOMMANDATION N° R (94) 7

DU COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE AUX ÉTATS MEMBRES RELATIVE À UNE POLITIQUE GÉNÉRALE DE DÉVELOPPEMENT D'UN TOURISME DURABLE ET RESPECTUEUX DE L'ENVIRONNEMENT

*Adoptée par le Comité des Ministres le 5 septembre 1994,
lors de la 516^e réunion des Délégués des Ministres*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but de l'Organisation est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de favoriser, notamment, leur progrès économique et social;

Vu les différents travaux entrepris au sein du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales;

Ayant à l'esprit la déclaration de la Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe», tenue à Lucerne du 28 au 30 avril 1993, qui demande au Conseil de l'Europe de poursuivre ses activités en vue de promouvoir un tourisme écologiquement viable;

Tenant compte de la déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992;

Soulignant que le tourisme constitue l'un des moteurs de la croissance économique et pourrait devenir la première industrie mondiale;

Reconnaissant que le tourisme contribue à rapprocher les peuples, à forger l'identité européenne et à développer une prise de conscience de la valeur du patrimoine naturel et culturel des peuples;

Constatant l'intérêt croissant de la société pour toutes les formes de tourisme liées à la découverte et à la connaissance du patrimoine naturel et culturel;

Convaincu que l'environnement possède une valeur intrinsèque supérieure à sa valeur touristique;

Soulignant que la relation entre tourisme et environnement est sensible;

Conscient des risques que fait peser sur le milieu naturel et paysager, sur les populations et les cultures locales le développement excessif et incontrôlé du tourisme;

Observant que le degré de développement touristique et de fragilité des zones varie d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre;

Convaincu de la nécessité de fixer un cadre général afin de sauvegarder et de rétablir la qualité de l'environnement, qui est la ressource principale du tourisme,

Recommande aux gouvernements des Etats membres:

- a. de fonder leur politique en matière de développement touristique sur les principes et les mesures contenus dans l'annexe à la présente recommandation, en les adaptant le cas échéant pour tenir compte de la particularité ou de la fragilité de certaines régions;
- b. de veiller à ce que les autorités nationales, régionales et locales, et les institutions responsables du tourisme et de l'environnement, l'industrie touristique et tous les autres secteurs concernés soient dûment informés de cette recommandation et qu'ils en respectent les principes;

Charge le Secrétaire Général de transmettre la présente recommandation aux organisations internationales et aux organismes financiers internationaux œuvrant dans le domaine du développement du tourisme.

I. Principes généraux

1. Les principes de prévention, de précaution et de remédiation alliés au besoin de développement durable doivent sous-tendre toute politique en matière de développement touristique.
2. Chaque projet d'activité ou d'aménagement touristique doit être conçu dans le sens du développement durable et faire l'objet d'une évaluation de son impact sur l'environnement; les considérations environnementales sont à intégrer dans le processus de prise de décision dès le stade de l'élaboration du projet.
3. En principe, aucun projet ayant un impact significatif sur l'environnement ne devrait être autorisé sans preuve de sa viabilité environnementale, économique et financière. Toutefois, si cette preuve ne peut être établie, d'autres considérations peuvent être prises en compte, comme l'utilité socioculturelle.
4. Les développements touristiques doivent dans la mesure du possible être totalement ou partiellement autofinancés afin de valoriser ou d'augmenter leur caractère durable.
5. L'aménagement touristique doit être progressif et se faire parallèlement à l'amélioration des autres infrastructures. Les projets touristiques sont à réaliser dans les limites de l'infrastructure locale.
6. Le tourisme doit se développer de sorte qu'il puisse profiter à la communauté locale, soutenir son économie et tenir compte de sa capacité à absorber le développement. Il doit dans la mesure du possible encourager l'emploi de la main-d'œuvre locale, utiliser les matériaux du lieu et les savoir-faire traditionnels.
7. Les activités et les installations touristiques devront se situer dans des zones soigneusement choisies afin de restreindre l'aménagement des régions sensibles. Dans la mesure du possible, il convient aussi, avant de se lancer dans la construction de nouvelles installations, d'étudier la possibilité d'utiliser, de moderniser ou de réhabiliter en priorité les infrastructures existantes.
8. Les activités et les installations touristiques doivent respecter l'échelle, la nature, le caractère et la capacité d'accueil du milieu naturel et social de l'endroit où elles vont être implantées, ainsi que les ressources naturelles, le paysage, le patrimoine historique et archéologique, et l'identité culturelle de cet endroit.

Pour ce faire, tout projet doit faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement. Lorsqu'une étude d'impact est exigée, en raison de la nature et de l'ampleur du projet et du caractère de la zone concernée, elle doit entre autres comporter les éléments suivants:

 - les impacts sur l'environnement, le paysage, la faune, la flore, les ressources en eau et en sols ainsi qu'en énergie;
 - les impacts sur l'infrastructure, l'économie, la société et l'emploi locaux;
 - les effets directs et indirects, immédiats et à long terme;
 - les effets des aménagements secondaires (transports, infrastructures nouvelles, etc.);
 - une consultation du grand public et des communautés locales;
 - les mesures éventuelles de compensation et/ou de remédiation.
9. Par conséquent, tout projet de développement touristique doit:
 - minimiser les pressions sur l'environnement;
 - promouvoir l'utilisation de transports publics et les déplacements non motorisés, ainsi que le recours aux technologies les plus appropriées d'économie d'eau et d'énergie, d'épuration des eaux usées, de traitement et de recyclage des déchets;
 - s'accompagner d'un programme de surveillance afin de s'assurer que, une fois mis en œuvre, le projet sera conforme aux engagements pris vis-à-vis de l'environnement et que tout impact négatif imprévu pourra être détecté et traité immédiatement. Les aménagements de grande ampleur devront faire l'objet d'audits écologiques;
 - s'efforcer de sensibiliser les visiteurs à la nécessité de protéger l'environnement et aux contraintes qu'impose sa sauvegarde.

II. Mise en œuvre des principes généraux

La mise en œuvre des principes généraux s'effectuera aux niveaux international, national, régional et local.

A. Les autorités nationales

1. Les autorités nationales devront mettre en œuvre les principes généraux par les actions suivantes:

a. élaborer des stratégies nationales de développement touristique durable et respectueux de l'environnement;

b. veiller à assurer une cohérence et une convergence entre les différentes politiques et les différents niveaux de décision. Le développement touristique devra être envisagé tant au niveau de l'économie globale d'un pays que par rapport au niveau local;

c. s'efforcer de dresser l'inventaire des ressources culturelles et naturelles du pays, et établir un cadre législatif ou autre pour les valoriser et les protéger si besoin;

d. préserver certaines zones vulnérables préalablement identifiées, notamment grâce à une politique de maîtrise foncière et d'acquisition, de location et de convention de gestion;

e. élaborer un cadre d'aménagement et de gestion des ressources intégrés;

f. élaborer une politique nationale du tourisme qui prenne pleinement en compte l'environnement et définisse le rôle et l'importance du tourisme dans l'économie nationale; une telle politique devrait être intégrée à la politique globale d'aménagement du territoire;

g. assurer une collaboration étroite entre les organismes chargés de fournir des données statistiques fiables sur l'économie touristique et de suivre l'état de l'environnement du pays;

h. donner aux professionnels du tourisme une éducation et une formation à l'environnement, et s'assurer que la formation touristique dispense une culture de l'environnement;

i. mener des actions de sensibilisation à l'environnement auprès des populations locales, des élus des collectivités territoriales à vocation touristique et des touristes eux-mêmes;

j. proposer des chartes aux professionnels du tourisme fixant des critères de qualité pour un tourisme respectueux de l'environnement;

k. gérer la demande et assurer la régulation des flux touristiques, notamment en étalant la saison touristique, en atténuant la pression qui s'exerce sur certains sites, en développant d'autres centres d'intérêt, en faisant payer l'accès à certains sites ou à certains services, ou en limitant le nombre de touristes;

l. veiller à restaurer de façon adéquate certains sites dégradés par la surfréquentation touristique;

m. diversifier l'offre touristique en encourageant de nouvelles formes d'activités alternatives au tourisme de masse, basées sur l'approche du pays et la connaissance des patrimoines, des cultures et des modes de vie;

n. encourager le lancement de produits et d'activités respectueuses de l'environnement par des mesures adéquates telles que l'attribution de prix ou de labels;

o. étudier, le cas échéant, la mise au point d'une fiscalité favorable à des projets de développement touristique respectueux de l'environnement;

p. examiner la possibilité de prévoir des sanctions pour les responsables d'activités dommageables à l'environnement, tout en mettant l'accent sur la prévention des dommages; des indemnités suffisantes, à payer par les promoteurs, devraient être prévues pour réparer les dommages causés pendant la phase de développement.

2. Les autorités nationales, agissant dans le cadre des organisations internationales, devraient proposer que ces organisations:

a. envisagent les projets de l'industrie touristique sous l'angle d'un aménagement global, en soulignant nécessité de protéger l'environnement social ainsi que les milieux naturel et culturel;

b. décernent des récompenses internationales à des projets d'aménagement touristique durables et respectueux de l'environnement;

c. diffusent des guides internationaux de déontologie du tourisme vis-à-vis de l'environnement, qui incluraient entre autres des bases de données indiquant les documents pertinents et les projets couronnés de succès;

d. soutiennent des programmes de formation et de sensibilisation aux relations entre le tourisme et l'environnement;

e. soutiennent des projets pilotes en matière de tourisme durable et diffusent des informations à leur sujet.

3. Les autorités nationales, agissant dans le cadre des organismes financiers internationaux, devraient proposer que ces organismes:

a. demandent qu'une étude d'impact sur l'environnement soit réalisée: pour les projets financés par ces organismes et, dans les cas appropriés, entreprennent cette étude d'impact;

b. s'assurent que toutes les procédures pertinentes ont été respectées;

c. s'assurent de la viabilité environnementale du projet au même titre que la viabilité économique et financière;

d. mettent en place un contrôle approprié afin de vérifier le bon déroulement du projet;

e. favorisent le recours aux technologies les plus appropriées pour minimiser les impacts sur l'environnement.

B. Les pouvoirs locaux et régionaux

Les pouvoirs locaux et régionaux devraient mettre en œuvre les principes généraux par les actions suivantes:

a. maîtriser les aménagements touristiques susceptibles d'avoir des conséquences significatives sur l'environnement et contrôler leur développement au moyen d'une politique régionale et locale d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de protection de la nature et du paysage;

b. élaborer des plans touristiques locaux basés sur des inventaires de sites et de biotopes, et tenant compte des capacités de charge et d'accueil, ainsi que des plans d'occupation des sols; les plans touristiques locaux sont à intégrer dans les plans généraux d'aménagement du territoire, et le financement des aménagements touristiques locaux devrait être assuré le cas échéant dans le cadre de ces plans;

c. assortir la délivrance d'autorisations de construire d'exigences propres à garantir la qualité des aménagements et le respect de l'environnement, et veiller à ce que ces exigences soient respectées;

d. travailler en étroite collaboration avec tous les acteurs publics et privés afin d'assurer une coordination entre les différents projets d'aménagement touristique - et s'informer réciproquement et de manière régulière.

RECOMMANDATION REC (2003) 1

DU COMITE DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE AUX ETATS MEMBRES SUR LA PROMOTION D'UN TOURISME ATTACHE A LA MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE CULTUREL DANS LES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DURABLE

*Adoptée par le Comité des Ministres le 15 janvier 2003,
lors de la 824^e réunion des Délégués des Ministres*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Vu la Convention culturelle européenne (STE n° 18), signée à Paris le 19 décembre 1954, la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (STE n° 121), signée à Grenade le 3 octobre 1985, la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée) (STE n° 143), signée à La Valette le 16 janvier 1992, la Convention européenne du paysage (STE n° 176), signée à Florence le 20 octobre 2000;

Vu les résolutions de la 4^e Conférence européenne des ministres responsables du patrimoine culturel, tenue à Helsinki les 30 et 31 mai 1996, et notamment la Résolution n° 2 relative au patrimoine culturel, facteur de développement durable;

Vu la Recommandation n° R (97) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'entretien continu du patrimoine culturel contre la détérioration physique due à la pollution et à d'autres facteurs similaires, du 4 février 1997;

Vu les travaux entrepris au sein du Conseil de l'Europe et notamment :

- la Recommandation n° R (94) 7 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à une politique générale de développement d'un tourisme durable et respectueux de l'environnement,
- la Recommandation n° R (95) 10 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à une politique de développement d'un tourisme durable dans les zones protégées,
- la Recommandation 1133 (1990) relative aux politiques européennes de tourisme et la Résolution 1148 (1998) relative à la nécessité d'accélérer le développement du tourisme en Europe centrale et orientale, adoptées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe,
- les déclarations adoptées, lors des symposiums européens des villes historiques, par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe;

Ayant à l'esprit les travaux d'autres organisations internationales, notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), l'Union européenne, le Conseil international des monuments et des sites (Icomos) et l'Organisation mondiale du tourisme;

Reconnaissant que le tourisme contribue à rapprocher les peuples, à forger l'identité européenne et à développer une prise de conscience de la valeur du patrimoine culturel des peuples dans leur diversité, tout en favorisant le respect des cultures diverses et en constituant un facteur de tolérance;

Affirmant que le patrimoine culturel est, par nature, une richesse unique et irremplaçable, et que sa conservation est un élément constitutif du processus de développement durable;

Convaincu que le patrimoine culturel possède une valeur intrinsèque supérieure à sa valeur touristique, que le tourisme culturel n'est qu'un des usages de ce patrimoine et que la conservation de ce dernier, dans son authenticité, aux fins d'être transmis aux générations futures, est une priorité absolue;

Conscient des risques que fait peser sur le patrimoine culturel, sur les populations et les cultures locales, le développement excessif et incontrôlé du tourisme, et conscient des risques d'uniformisation culturelle et de pertes d'identité qui peuvent en résulter,

Recommande aux gouvernements des Etats membres:

- de s’inspirer des principes et des méthodes énumérés dans l’annexe à la présente recommandation dans l’élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques du tourisme et du développement;
- de diffuser largement, à travers les supports appropriés dans chaque pays, la présente recommandation, son annexe et son rapport explicatif auprès des collectivités locales et des milieux professionnels impliqués, en les incitant à en traduire, sur le terrain, l’éthique et les méthodes.

Annexe à la Recommandation Rec (2003) 1

Prendre en compte simultanément les données du tourisme et l’impératif de conservation du patrimoine

1. Le patrimoine culturel de l’Europe, au sens à retenir dans la présente recommandation, comprend non seulement des bâtiments, des sites et des habitats, mais aussi des paysages culturels, urbains et ruraux, qui représentent l’interaction de l’homme et de la nature. Ces derniers illustrent l’évolution de la société et de l’habitat au fil du temps, en fonction des contraintes et des possibilités matérielles offertes par le milieu naturel et sous l’influence des forces sociale, économique et culturelle tant externes qu’internes.

2. Il est indispensable d’établir un cadre cohérent d’intervention pour gérer la relation sensible entre le tourisme et la préservation du patrimoine culturel afin :

- de sauvegarder le patrimoine et de préserver son authenticité en priorité, à la fois pour son intérêt culturel et parce qu’il représente un atout irremplaçable pour l’industrie du tourisme;
- de faire du tourisme culturel un élément à part entière du développement durable;
- de diversifier l’offre d’activités touristiques dans l’environnement historique et d’étaler ces activités sur toute l’année pour éviter le risque d’un tourisme excessif sur des sites particuliers. L’objectif est, à cet égard, d’atténuer les effets nuisibles sur les plans économique, culturel et social de la concentration des flux touristiques sur un petit nombre de sites d’importance symbolique ou emblématique, souvent pendant de courtes périodes de l’année;
- de veiller à ce que les conditions d’accès tiennent compte des caractéristiques des sites et de leur fragilité, en accordant généralement la priorité aux visiteurs individuels et aux familles, afin que la population locale réserve un bon accueil aux touristes et de permettre à ces derniers de mieux comprendre les valeurs du patrimoine culturel. Les visites de groupe exigent cependant des solutions spécifiques à une plus grande échelle, allant d’une politique de promotion à une politique de restriction en cas de fréquentation excessive, les modalités de gestion pouvant varier selon l’époque de l’année;
- de réduire la fréquentation touristique excessive des sites qui menace les usages notamment d’ordres religieux et spirituel; chaque fois que cela est nécessaire pour des raisons de conservation ou de respect de cultures particulières, certains sites pouvant être plus strictement protégés et n’être visités qu’à des fins de recherche scientifique.

3. La stratégie d’ensemble pour la gestion du tourisme culturel devrait:

- couvrir tous les aspects de l’environnement naturel et bâti, et tous ceux des politiques sociale, culturelle et économique;
- fixer des objectifs généraux à partir de buts communs définis à travers les politiques de gestion de l’espace et des plans d’action spécifiques;
- être élaborée en partenariat avec tous les secteurs et tous les acteurs concernés, afin que tous partagent la responsabilité de son exécution.

Tirer parti du tourisme culturel à la fois pour le développement et pour la mise en valeur du patrimoine

4. Un tourisme culturel durable est un facteur de développements économique, social et culturel au profit

des communautés locales, grâce à la mise au point de produits et de services de qualité.

5. La conservation et la mise en valeur du patrimoine culturel doivent être la responsabilité partagée:

- des dirigeants politiques;
- des populations;
- des experts du patrimoine culturel;
- des propriétaires et des gestionnaires des sites visés;
- des professionnels du tourisme;

afin que les bénéfices et les coûts soient équitablement répartis.

6. A cette fin, il conviendrait d'introduire des mécanismes financiers à tous les niveaux (national, régional et local) pour faire en sorte que le secteur du tourisme contribue de façon régulière:

- à la protection et à l'entretien du patrimoine;
- à l'amélioration des équipements destinés au public;
- à une compensation des coûts supplémentaires générés par le tourisme.

Promouvoir des méthodes de gestion qui tiennent compte du développement durable

7. Il appartient aux autorités publiques de définir des stratégies territoriales de développement touristiques dans une perspective de durabilité. A cet effet, elles devront faire appel non seulement à des spécialistes de la conservation et à des administrateurs de monuments ou de sites à caractère patrimonial, à des agents du secteur touristique et à d'autres acteurs économiques, mais aussi aux collectivités locales qui sont les premiers dépositaires, héritiers et gestionnaires du patrimoine.

8. Ces stratégies consistent:

- à analyser le potentiel touristique du patrimoine considéré;
- à étudier les effets à court, à moyen et à long termes du développement du tourisme sur tous les aspects de l'environnement historique, culturel, social et économique;
- à évaluer la capacité d'accueil du site considéré, en particulier sa capacité maximale à un moment donné, pour définir des seuils acceptables;
- à constituer la base à partir de laquelle seront établis les plans de gestion.

9. Lors de l'établissement d'un plan de gestion, il revient aux autorités:

- de tenir compte de tous les plans de développement existants intéressant le territoire;
- de préciser les différentes phases d'élaboration du plan et de sa mise en œuvre, en définissant le rôle de chaque intéressé;
- de faire en sorte que toutes les personnes et toutes les organisations concernées y participent:
 - . les spécialistes de la conservation du patrimoine;
 - . les propriétaires et les gestionnaires de sites;
 - . les professionnels du tourisme et du secteur économique;
 - . les représentants du secteur public des transports;
 - . les élus locaux, les associations et les habitants;
- de délimiter un périmètre approprié prenant pleinement en compte les zones d'approche des sites et toutes les autres zones d'impact du développement touristique. Les projets d'aménagement et de développement ne sauraient être limités au seul site proprement dit.

10. Les plans de gestion ont pour objet:

- de définir des actions conçues pour mieux faire connaître aux touristes les sites visités; cela pourrait inclure la création de centres d'interprétation pour les visiteurs, la production de brochures d'information et des documents didactiques adaptés à différents publics et facilement accessibles. Une information de qualité devrait être assurée sur les sites à accès restreint ou qui sont fermés pour des raisons de conservation;
- de limiter à l'essentiel les aménagements indispensables à l'accueil des visiteurs, leur localisation et leur architecture ne devant pas porter atteinte au patrimoine culturel ou à l'environnement historique. L'utilisation de bâtiments existants sera à privilégier, les produits et les savoir-faire locaux étant à valoriser;
- de faciliter l'accès aux sites du patrimoine culturel par des moyens de transport publics non polluants et appropriés comme alternative à la voiture en tant que seul moyen d'accès;
- d'être élaborés pour une période donnée et de faire l'objet d'une évaluation périodique permettant, au besoin, le réajustement des objectifs, une modification des priorités et une révision des méthodes de travail ou des actions projetées, à la lumière de l'expérience.

Associer la population au bon usage des ressources

11. Le tourisme est un moyen d'accès à la culture et à la nature. Il doit être une occasion d'auto-éducation, de développement de la tolérance mutuelle, de familiarisation avec d'autres cultures et peuples, et d'appréciation de leur diversité, ainsi que de plaisir, de repos et de détente. Le tourisme culturel offre l'occasion de connaître d'autres cultures grâce à la rencontre directe de leur patrimoine. Sur ce continent, le tourisme consacré au patrimoine culturel peut aider à forger l'identité européenne, et à favoriser la prise de conscience et le respect des cultures d'autres peuples.
12. Les autorités des Etats membres devraient appeler l'attention des intervenants dans les domaines du patrimoine culturel et du tourisme sur une série d'objectifs:
 - œuvrer, de concert avec les touristes et les populations locales concernées, à l'établissement de partenariats et de moyens effectifs d'utiliser le tourisme culturel pour faire mieux apprécier et comprendre le patrimoine culturel et la diversité de l'Europe;
 - appliquer des méthodes nouvelles de sensibilisation aux valeurs du patrimoine culturel, à sa nature, à sa diversité et à son importance, non seulement sur les sites, mais à tous les niveaux de l'éducation dont c'est un rôle essentiel;
 - dispenser au personnel chargé d'accueillir les touristes une formation appropriée sur l'histoire et l'architecture du site ainsi que sur les problèmes posés par la conservation du patrimoine et les solutions possibles;
 - délivrer individuellement un code de bonne conduite aux visiteurs pour permettre à ces derniers de mieux comprendre et de mieux respecter le patrimoine qu'ils visitent en ayant pleinement conscience de son caractère unique et de sa fragilité.

* * *