

Travailler ensemble pour un transport durable et sain

Guide pratique des conditions institutionnelles propices
à l'intégration des politiques des transports,
de la santé et de l'environnement



Travailler ensemble pour un transport durable et sain

Guide pratique des conditions institutionnelles propices
à l'intégration des politiques des transports,
de la santé et de l'environnement

*Préparé sous l'égide du programme paneuropéen
sur les transports, la santé et l'environnement (PPE-TSE)*



James Francis (grade 6R)



Note

La cote des documents de l'Organisation des Nations Unies se compose de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les illustrations de ce rapport ont été sélectionnées à partir d'un concours de design à l'École Internationale de Genève, La Chataigneraie (Founex, Suisse) et seront exposés lors de la troisième Réunion de haut niveau sur les transports, la santé et l'environnement (22-23 janvier 2009, Amsterdam).

Remerciements

Cette brochure est basée sur les travaux du programme paneuropéen sur les transports, la santé et l'environnement (PPE) et plus particulièrement sur le rapport du projet "Practical Guidance on Institutional Arrangements for Integrated Policy and Decision Making" de Dr. Dominic Stead et Dr. Martin de Jong, université de technologie de Delft, Pays-Bas. Son auteur principal est Professeur Dr. Hanns-Uve Schwedler, Académie européenne pour l'environnement urbain, Berlin. Ce projet a été mené avec le soutien du gouvernement de l'Allemagne, Agence fédérale de l'environnement, et du gouvernement de la Belgique. La rédaction générale et la supervision du projet ont été assurées par le secrétariat du PPE (CEE-ONU/OMS).

Le présent rapport, soumis par le Gouvernement allemand avec l'appui de la Belgique à la demande du Comité directeur, fait suite à un rapport préparé pour sa quatrième session¹. Une fois accepté par le Comité directeur, il sera présenté sous forme de guide d'orientation à la troisième Réunion de haut niveau sur les transports, la santé et l'environnement (Janvier 2009). Son but est d'apporter conseils et aide aux décideurs qui s'emploient à réunir les conditions d'un développement plus durable en favorisant l'intégration des politiques publiques concernées et en associant toutes les parties prenantes à la prise des décisions. Les mesures, outils et instruments proposés visent pour la plupart une intégration verticale et horizontale. Établis sur la base des pratiques les meilleures en vigueur dans toute l'Europe, ils sont un résultat concret du Programme paneuropéen sur les transports, la santé et l'environnement (PEP) et de ses activités.

¹ Conditions institutionnelles propices à l'intégration des questions de transport, d'environnement et de santé dans l'élaboration des politiques [ECE/AC.21/2006/7/EUR/06/THEPEPST/7].

I. Préambule du guide d'orientation sur l'intégration des politiques

De plus en plus, les politiques de l'environnement en vigueur dans de nombreux pays membres de la CEE et de la région européenne de l'OMS sont axées sur la viabilité à long terme. Pour les générations actuelles et futures, la préservation du milieu naturel est tout aussi importante que celle des conditions de vie et du patrimoine culturel. Cette mission, qui intéresse différents secteurs et toutes les parties prenantes, soit la société civile, les entreprises et les gouvernements, ne peut cependant réussir sans une coopération accrue entre les institutions, spécialistes et autres partenaires, laquelle suppose l'élimination d'obstacles institutionnels, comme ceux qui existent entre les différents ministères, et la mise en synergie des perceptions et des connaissances relevant de différentes disciplines. Elle suppose aussi des changements institutionnels.

L'intégration de questions d'environnement et de santé dans les politiques des transports en Europe occidentale a marqué ces dernières années des progrès importants. Inscrite dans le Traité d'Amsterdam de 1997, la notion de développement durable est devenue pour l'Union européenne (UE) un objectif fondamental qu'il a fallu intégrer aux politiques en vigueur dont celles des transports. Elle reste depuis une ambition majeure liée à tout un ensemble de politiques dont la portée est considérable.

D'une manière générale, les efforts de réforme et d'intégration devant conduire à des systèmes de transport viables dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) ainsi que d'Europe du Sud-Est (ESE) n'ont progressé que lentement, en partie parce que pendant un temps le redressement économique est passé avant la protection de l'environnement. Dans ces pays, les résultats et l'intégration des politiques en matière de transports et de santé ont également pâti de

la fragmentation des processus d'élaboration des politiques, de l'absence de critères, indicateurs et méthodes appropriés et de l'absence de règlements d'exécution assortis d'objectifs concrets.

L'étude des tendances de ces dernières années en matière de transports montre que des solutions innovantes s'imposent pour s'attaquer aux problèmes de la viabilité à long terme, de l'accessibilité et de la mobilité et améliorer la vie dans les villes. Il faudra pour cela un engagement accru et soutenu de la part des pouvoirs publics aux niveaux national, régional et local et un nouvel élan politique en faveur du changement, dans la mesure où le souci de préserver l'environnement et la santé fait des transports une priorité de l'action politique internationale. Il est donc extrêmement important que les politiques en matière de transports intègrent les principes d'un développement durable soit, en l'occurrence, les éléments les mieux à même de préserver la santé et les ressources, les plus économiques sur le plan énergétique, les moins exigeants en termes d'occupation des sols et d'externalités, les plus acceptables socialement et les plus sûrs.

Dans toutes les sociétés, les transports sont un élément essentiel du développement économique et social. Toutefois, leur expansion continue et en particulier la prédominance des transports routiers font craindre pour la viabilité à long terme des tendances actuelles dans ce domaine. Les preuves de plus en plus nombreuses des effets des transports sur l'environnement et la santé doivent retenir l'attention des responsables politiques.

L'intégration n'est pas facile à réaliser pour différentes raisons, dont les conflits d'intérêts et de priorités qui opposent les décideurs dans différents secteurs et à différents échelons de l'action gouvernementale. Elle est néanmoins une condition préalable indispensable d'un développement plus durable entre les différents niveaux – national, régional et local – de l'action gouvernementale (intégration verticale) comme entre les différentes unités, départements ou ministères à un même niveau (intégration horizontale).

Encadré 1 : Le PEP

Le Programme paneuropéen sur les transports, la santé et l'environnement a été lancé en 2002 pour faire face aux grands défis inhérents à la mise en place de modes de transport plus durables et mieux intégrer les préoccupations liées à l'environnement et à la santé dans les politiques des transports. Trois domaines et ensembles d'activités prioritaires ont été retenus pour former le cadre d'action du programme :

- Intégration des questions d'environnement et de santé dans les politiques des transports, en particulier pour ce qui concerne l'élaboration des politiques, la surveillance et les évaluations d'impact;
- Transports urbains et notamment activités d'aménagement du territoire pour promouvoir des transports publics de haute qualité et intégrés et améliorer la sécurité des modes de déplacement alternatifs;
- Gestion de la demande et réorientation de la répartition des modes de transport, en particulier eu égard aux besoins des pays de l'EOCAC et de l'ESE et des zones écologiquement sensibles.

Les activités exécutées dans ces trois domaines clefs sont coordonnées et mises en œuvre par le Comité directeur du PEP, qui est composé de représentants des États membres de la CEE et de l'OMS/Europe dans les secteurs des transports, de l'environnement et de la santé, lesquels coopèrent étroitement avec les organisations internationales et non gouvernementales compétentes. Pour des renseignements plus complets, voir le site <http://www.thepep.org/en/welcome.htm>.

II. L'enjeu : l'intégration des politiques pour une mobilité durable

Le secteur des transports est l'un des secteurs de l'économie dans lesquels les enjeux sont les plus considérables. Si la mobilité des biens et des personnes n'était pas assurée, l'économie ne fonctionnerait plus, le bien-être déclinerait et le système social serait menacé de disparition. D'un autre côté, l'expansion des transports routiers suit depuis des années un rythme plus soutenu que la croissance économique et, dans certains pays, les transports motorisés représentent un sérieux problème pour les générations actuelles et futures.

Les transports sont la cause d'une part non négligeable des émissions totales de gaz à effet de serre : dans l'Europe des Quinze² par exemple, ils seraient à l'origine de plus d'un cinquième des émissions de gaz à effet de serre de toutes les sources. De plus, leur part dans les émissions continue de croître, alors que celle de la plupart des autres secteurs a baissé au cours des dernières décennies³. Les coûts élevés et fortement subventionnés des infrastructures de transport non seulement grèvent les budgets des États et des contribuables mais imposeront aussi un fardeau aux générations futures, les frais d'entretien étant généralement plus élevés que les coûts de construction en raison de la durée de vie des réseaux routiers et ferroviaires. La répartition modale actuelle, surtout la part élevée des transports routiers et des voitures particulières, non seulement pénalise à l'avance les générations futures mais pose également aujourd'hui de sérieux problèmes :

- a) La circulation des véhicules consomme des ressources naturelles et contribue au changement climatique : dans les 25 pays de l'UE, un tiers environ de la consommation annuelle d'énergie est due aux transports, sans parler de l'énergie nécessaire à la production des véhicules;
- b) La circulation des véhicules menace la nature et la biodiversité : les infrastructures de transport ont un impact important sur la nature et les paysages. Elles coupent à travers des zones d'habitation, mettent certaines espèces en danger et affectent les sols, l'eau et le climat;
- c) La circulation des véhicules empiète sur les sols : dans de nombreuses villes, les voitures réclament davantage d'espace, pour les voies de circulation et les aires de stationnement, que n'en ont les citoyens pour leurs loisirs et la vie de tous les jours. En dehors des villes aussi, la circulation des véhicules empiète sur les paysages et les abîme. Sans la voiture, par exemple, l'étalement des villes n'aurait pas atteint son niveau actuel;
- d) La circulation des véhicules coûte cher aux contribuables : les transports privés sont fortement subventionnés par le biais de fonds publics. D'après l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), ces subventions atteindraient 110 milliards d'euros par an juste pour les routes dans les États membres de l'UE;

² États membres de l'UE avant 2004.

³ Agence européenne pour l'environnement (AEE). *Transport and environment: on the way to a new common transport policy*, EEA Report 1/2007 (données pour l'UE, sans compter les transports aériens et maritimes internationaux).

- e) La circulation des véhicules contribue à réduire l'espérance de vie : mis à part les plus de 100 000 décès annuels imputables aux traumatismes dus aux accidents de la circulation⁴, les transports sont l'une des principales sources d'émissions de bruit et de polluants atmosphériques⁵;
- f) La circulation des véhicules entraîne aussi des coûts considérables pour la société. D'après un calcul des coûts externes en matière de santé et d'environnement, l'utilisation d'une voiture particulière en Allemagne représenterait un coût moyen de 0,03 euro par kilomètre⁶.

Il appartient aux décideurs de faire la part des objectifs visés en matière d'économie, d'environnement et de bien-être social sans oublier les besoins des générations actuelles et futures. Toutefois, l'environnement impose des limites aux décisions prises en matière de transports, les capacités de la Terre dans ce domaine n'étant pas illimitées. De la planification des transports, il faudra donc passer à la planification de la mobilité.

Encadré 2. Impacts négatifs de la circulation des véhicules :

- Contribue au changement climatique;
- Empiète sur les sols;
- Empiète sur les ressources naturelles;
- Grève les budgets privés et publics;
- Crée des problèmes d'environnement;
- Entraîne des problèmes de santé et contribue à réduire la durée moyenne de vie.

⁴ OMS/Europe : *La prévention des traumatismes dus aux accidents de la circulation dans l'optique de la santé publique en Europe*. Copenhague, 2004.

⁵ Voir http://www.who.int/quantifying_ehimpacts/en/.

⁶ Voir le site Web de l'Agence fédérale allemande pour l'environnement : <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse-e/2007/pe07-024.htm>.

III. Pourquoi l'intégration des politiques ?

L'intégration des politiques présente plusieurs avantages quand il faut trouver un équilibre satisfaisant entre les exigences de différents secteurs, différents intérêts et les demandes des citoyens. Elle apporte aux décideurs une solide base de connaissances qui leur permet de limiter les risques de conflits entre l'administration et les politiques et entre l'administration et les citoyens. La nécessité de parvenir à un développement plus durable est un principe accepté et nécessaire, mais un principe souvent ignoré ou mal appliqué dans la pratique.

Dès 1987, le rapport Brundtland⁷ désignait la tendance des institutions (publiques) « à être indépendantes, fragmentées, exerçant leurs attributions selon des mandats assez restreints », comme l'un des principaux obstacles à des processus de décision plus efficaces, c'est-à-dire plus soutenables. Depuis, de nombreux organismes nationaux et internationaux se sont ralliés à cette analyse. Au sujet des villes, par exemple, le Groupe d'experts de l'UE sur l'environnement urbain a préconisé l'intégration des politiques et la mise en place d'arrangements adéquats à cette fin⁸. Le Traité d'Amsterdam pose en principe l'intégration des préoccupations en matière d'environnement à toutes les politiques et plusieurs communications de la Commission européenne préconisent l'intégration des politiques, en particulier dans les domaines des transports, de la santé et de l'environnement. En 2002, l'Organisation des Nations Unies a exhorté les gouvernements à promouvoir des approches intégrées de la prise des décisions intéressant les systèmes de transport, aux échelons national, régional et local⁹.

En résumé, l'intégration des politiques est à l'ordre du jour mais dans la pratique les progrès dans ce domaine ont dans l'ensemble été lents. La raison principale à cela est peut-être que l'intégration des politiques est difficile à réaliser, n'est pas bien comprise, ne bénéficie pas d'un rang élevé de priorité dans de nombreuses administrations et ne présente pas à première vue des avantages évidents. De plus, l'intégration des politiques suppose, au-delà d'un simple travail de coordination, des actions communes entre les secteurs concernés (fig. 1). Elle présente plusieurs avantages potentiels. Outre ceux qui ont déjà été mentionnés, elle peut par exemple contribuer à :

- a) Promouvoir des synergies et des solutions « gagnant-gagnant » entre les secteurs;
- b) Réduire les duplications d'activités lors de la prise des décisions et donc permettre des gains de temps et d'argent;
- c) Harmoniser les politiques des différents secteurs et introduire une certaine cohérence à différents échelons de la prise des décisions;
- d) Atteindre les buts et objectifs fixés;
- e) Mieux focaliser l'attention sur les buts que se sont fixés les pouvoirs publics et donc renforcer leur rôle directeur;
- f) Promouvoir l'innovation dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques;

⁷ Commission mondiale pour l'environnement et le développement. *Notre avenir à tous*, Oxford, Oxford University Press, 1987.

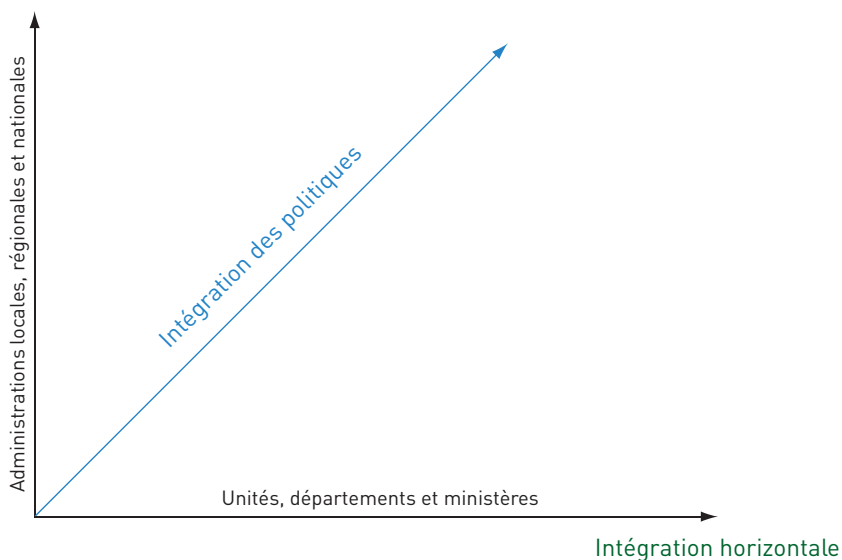
⁸ Groupe d'experts de la Commission européenne sur l'environnement urbain, *Villes durables européennes*. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.

⁹ Nations Unies, *Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable*. New York, 2002.

- g) Donner une image plus juste des conséquences des différentes politiques sur d'autres secteurs;
- h) Surmonter différentes contraintes financières.

Figure 1. Intégration des politiques

Intégration verticale



Encadré 3. Ce qu'est l'intégration des politiques en bref

L'intégration des politiques concerne la gestion d'éléments de l'élaboration des politiques qui s'étendent à plusieurs domaines et transcendent les frontières établies. Elle concerne aussi la gestion des responsabilités au sein d'un organisme ou d'un secteur déterminé. L'élaboration de politiques intégrées passe par l'intégration horizontale de différents secteurs (départements et/ou professions distincts relevant de la puissance publique) et l'intégration intergouvernementale verticale de la prise des décisions (entre différents échelons) ou par des combinaisons des deux.

IV. Obstacles à l'intégration des politiques

Nombre des obstacles à l'intégration des politiques ne sont pas propres à tel ou tel pays mais communs à la plupart d'entre eux. Les différences entre les problèmes rencontrés et les obstacles à une intégration plus poussée sont souvent d'ordre quantitatif plutôt que qualitatif. Certaines difficultés sont cependant plus courantes dans les pays qui ont subi de profondes transformations politiques et économiques depuis les changements intervenus à la fin des années 80 dans l'économie et la politique internationales. Il est possible de distinguer plusieurs catégories d'obstacles dont les principales sont présentées ci-après.

Les administrations tendent à travailler de manière indépendante et fragmentée selon des mandats assez restreints et des processus de décision fermés. Il y a plusieurs raisons à cela, notamment :

- a) Les administrations fonctionnent généralement sur un mode hiérarchisé qui simplifie les processus et contrôles administratifs internes. Souvent, l'innovation dérange, et l'on considère qu'elle entraîne un surcroît de travail. Par ailleurs, la répartition des responsabilités dans les processus intersectoriels est jugée floue;
- b) Les systèmes d'incitations et de promotion sont adaptés à cette hiérarchie. Les carrières et les traitements par exemple sont souvent déterminés à partir d'éléments formels, comme le nombre de subordonnés, l'importance du budget, etc., plutôt que des résultats obtenus dans un cadre intersectoriel (beaucoup plus difficiles à mesurer);
- c) À cela s'ajoute que les transports sont souvent considérés comme plus importants, du point de vue de l'économie, que la santé et l'environnement. Les budgets des départements des transports sont donc plus élevés que ceux d'autres départements;
- d) Les professionnels reçoivent souvent une formation spécialisée, sectorielle. Les approches pluridisciplinaires sont rares dans l'enseignement supérieur, en particulier technique;
- e) Alors que des mécanismes, instruments et outils sectoriels ont été mis au point et fréquemment utilisés au fil des années, on ne peut pas en dire autant des moyens pluridisciplinaires et intersectoriels;
- f) Les systèmes d'information, même appliqués à des questions sectorielles, sont peu développés dans certains pays et présentent donc une utilité encore plus restreinte pour la prise de décisions et l'exécution d'activités intersectorielles;
- g) Souvent, le cadre juridique se révèle être un obstacle à l'intégration des politiques. Il ne s'agit pas uniquement des prescriptions des lois – qui sont généralement sectorielles – et des responsabilités, mais aussi des pouvoirs de décision, limités au-delà des frontières administratives. De plus, les lois en vigueur dans les pays ou au sein de l'UE dans des domaines différents mais apparentés peuvent se révéler incompatibles;
- h) Malgré des signes de changement, les transports motorisés sont encore considérés comme l'élément central des économies européennes. Cette idée détermine largement les décisions politiques, en particulier au niveau des pays et de l'UE;
- i) La « psychologie de la voiture » joue encore un rôle important, en particulier dans les pays en transition où la voiture particulière est un symbole de liberté et de prospérité. Cela ne facilite pas la prise de décisions politiques en faveur d'une mobilité durable.



Cecilie Kortbaek (grade 60)

V. Intégration des politiques: la voie à suivre

Il faut d'abord qu'existe la volonté politique de favoriser le changement et un développement plus durable. Deuxièmement, l'intégration des politiques exige une vue d'ensemble de la société. Elle demande de la patience et des gens de bonne volonté. L'attachement des responsables politiques à un certain nombre d'idéaux et de valeurs est bien souvent un facteur de succès. Celui de politiques intégrées et durables suppose que les arrangements institutionnels décrits plus loin bénéficient du soutien de cadres dynamiques qui assument pleinement leur rôle de parties prenantes au processus. Des incitations doivent être mises en place. Valoriser l'idéalisme et l'engagement personnel ne doit pas conduire à ignorer les prérogatives politiques mais signifie plutôt que ces qualités peuvent aider les administrations à suivre les orientations déterminées par les politiques. Tels sont certains des principaux enseignements tirés du Programme PEP et d'études de cas examinées au titre de ce programme et d'autres projets.

L'intégration des politiques ne saurait être réalisée sur ce modèle ou tout autre modèle selon une approche prédéterminée. L'expérience et les bonnes pratiques ne sont pas transposables par imitation pure et simple; elles doivent être adaptées à chaque situation. Il est néanmoins possible de tirer des leçons et recommandations utiles des activités du PEP et d'autres documents sur la base de pratiques en vigueur dans toute l'Europe.

A. Organiser l'intégration des politiques et de leur mise en œuvre

Plusieurs mécanismes aptes à favoriser une coopération horizontale et verticale peuvent conduire à l'élaboration de politiques communes :

- a) La mise en place d'arrangements organisationnels sous la forme de commissions interministérielles, de comités, de groupes de travail, de groupes directeurs, etc., permet de rassembler des membres de différents départements et ministères et aide à surmonter les antagonismes et les obstacles liés à des langages techniques, façons de voir et intérêts différents, se traduisant par une coopération accrue;
- b) L'exercice d'un rôle de direction à l'échelon central peut aider à coordonner les travaux de ces instances et les politiques des différents départements. Toutefois, il est essentiel que l'organe chargé de remplir ce rôle ne domine pas le processus mais exerce plutôt des fonctions de médiation et de surveillance;
- c) L'adoption de buts stratégiques, programmatiques et politiques intersectoriels exigeant la coopération des départements, ministères et organes concernés au stade de l'élaboration comme à celui de la mise en œuvre peut contribuer à enraciner la collaboration dans la « culture professionnelle » des administrations. Il est important de fixer des objectifs qui transcendent les frontières sectorielles.

Encadré 4. Étapes de l'intégration des politiques

Politique intégrée

▲ **Élaboration d'une stratégie générale** définissant des buts, objectifs, politiques et budgets interministériels.

Détermination des **priorités de l'action gouvernementale** par l'exposé des principales orientations.

Sélection (par un organe interorganisations) **de paramètres indiquant ce que les organisations** ne doivent pas faire plutôt que ce qu'elles doivent faire.

Arbitrage des différends interorganisations en l'absence d'autres possibilités de règlement.

Recherche d'un consensus par le biais d'une coopération interorganisations, par exemple dans le cadre de comités ou de projets mixtes.

Défense d'une position commune gommant les divergences de vues entre ministères et départements.

Politiques élaborées et décisions prises en **consultation** avec d'autres ministères et départements.

Communication à d'autres ministères et départements des questions qui se posent et des actions proposées.

Décisions prises de façon indépendante au sein des ministères et des départements.

Politique fragmentée

Du point de vue de l'intégration des politiques et de leur mise en œuvre, l'efficacité de ces arrangements suppose que soient réunies plusieurs conditions propices à une responsabilisation commune :

- a) L'intégration des politiques et de leur mise en œuvre peut être favorisée par certains systèmes budgétaires. On citera à cet égard certaines incitations financières, par exemple des budgets spécialement alloués à l'élaboration de politiques et d'objectifs communs ou encore des budgets interministériels et/ou intersectoriels;
- b) Des indicateurs et paramètres communs permettent d'avoir un tableau plus complet des politiques envisagées et de leurs conséquences;
- c) À cette fin, il est également possible de donner un rôle actif, par le biais de débats publics, aux citoyens et aux organisations non gouvernementales (ONG) qui ont souvent une vision plus globale des politiques que les professionnels.

B. Développement des capacités et sensibilisation

Si les arrangements ci-dessus comportent une part de formation et de sensibilisation sur le tas aux principes de la coopération et de l'intégration, des initiatives de soutien en matière de ressources humaines seront également nécessaires :

- a) L'échange d'informations sur les bonnes pratiques, dans le cadre d'ateliers par exemple, peut être un moyen de développer les capacités intersectorielles et de surmonter les obstacles. Ainsi, les organisations découvrent des méthodes, idées et outils nouveaux et constatent que d'autres solutions peuvent être efficaces puisqu'elles sont appliquées ailleurs. Des échanges au niveau international peuvent renforcer cette perception;
- b) Des ateliers et activités de formation continue organisés à intervalles réguliers pourraient aussi aider à développer les capacités intersectorielles. Ils ne devraient pas traiter uniquement de bonne gouvernance et de gestion, mais porter aussi sur les instruments existants susceptibles de favoriser l'intégration des processus décisionnels. Il faudrait aussi que chacun en tire une connaissance plus approfondie des questions ayant un rapport avec ses propres compétences professionnelles. Par ailleurs, il peut être utile d'associer d'autres partenaires au processus de formation afin de donner une image plus complète de la question. Enfin, là où des outils comparatifs et des indicateurs sont utilisés pour appuyer et suivre l'élaboration et la mise en œuvre de politiques intégrées, il sera essentiel de les faire accepter et de les faire connaître par le biais d'activités de formation complémentaires;
- c) La rotation d'un emploi à l'autre peut servir à promouvoir l'établissement de relations de travail verticales et horizontales pour autant que la culture des administrations concernées admette cette pratique. Dans certains pays, les professionnels ayant des compétences pluridisciplinaires sont particulièrement recherchés alors que dans d'autres, on attache beaucoup plus de prix à la spécialisation. Les carrières étant déterminées par ces cultures différentes – ainsi que par la capacité de s'y adapter –, cette possibilité devrait être envisagée avec la plus grande circonspection.

D'autres outils et instruments touchant davantage aux structures et aux processus administratifs qu'aux politiques en matière de ressources humaines devraient également favoriser le développement des capacités :

- a) Dans certains pays, il existe dans les ministères ou départements des unités chargées de surveiller et d'examiner des questions intersectorielles. Il faudrait que ces unités soient dotées d'équipes pluridisciplinaires et organisent des activités de formation ainsi que d'autres activités de renforcement des capacités.
- b) L'établissement de comparaisons entre les bonnes pratiques en vigueur et leur mise en concurrence peut être un facteur d'intégration. Toutefois, il est indispensable d'utiliser à cette fin des indicateurs qui permettent d'évaluer les questions d'intégration et soient transposables.
- c) La surveillance et l'établissement de rapports sont un bon moyen de promouvoir le dialogue et l'échange d'informations entre les secteurs, en particulier lorsque sont concernés des secteurs individuels.

Encadré 5. Intégration des politiques – quelques commentaires

Hans Vissers, du Département de l'urbanisme, de la circulation et des affaires économiques à Groningue, a commenté ainsi les efforts des responsables politiques locaux et leur aptitude à aider l'administration à s'adapter à une politique d'ouverture, condition du succès d'une gestion intégrée des transports :

« ... Il leur faut (aux responsables) une bonne dose de détermination, la volonté de s'en tenir à la ligne choisie, même au risque d'aller parfois à contrecourant. Souvent, les résultats de ce genre de politique ne deviennent perceptibles qu'au bout d'un certain temps et les pièges sont nombreux le long du chemin. Si l'on cède trop facilement aux oppositions, on finit par n'obtenir qu'une pâle copie de ce que l'on s'était primitivement fixé. Par ailleurs, il est crucial de maintenir le dialogue avec tous les intéressés pour conserver et élargir la base d'appui nécessaire. »

« À eux seuls, les politiques et les administrateurs n'ont pas les capacités et le savoir-faire requis pour résoudre toutes les questions qui se posent en matière d'urbanisme... ».

Volker Hassemer, ancien sénateur de Berlin pour le développement urbain, juge par conséquent nécessaires la participation du public, la coopération et l'échange de données d'expérience entre les représentants des disciplines concernées et les organes publics (citation de H. Fassbinder, Stadtforum Berlin, Hambourg, 1997).

C. Analyse comparative, surveillance et établissement de rapports

Pour que le processus d'intégration réussisse, il est essentiel de le soumettre à des évaluations permettant non seulement de vérifier et/ou prouver que les objectifs ont été atteints (et servant par là d'instruments de motivation) mais aussi d'anticiper, déceler et résoudre d'éventuels conflits, de mettre en évidence d'éventuelles résistances et contradictions et d'introduire davantage de cohérence. À cet égard, il convient d'apporter une attention toute particulière aux calendriers des évaluations et aux intervalles entre elles. Autre condition préalable importante : des données fiables et à jour combinées à des systèmes efficaces de gestion de l'information.

L'analyse comparative est un puissant outil de gestion. Elle permet aux organisations d'évaluer leur travail par rapport aux pratiques les meilleures et d'adopter ces pratiques. Ce processus continu de remise en cause permanente doit obligatoirement comporter les étapes suivantes :

- a) Mise en évidence des problèmes : cela suppose que soit constituée une équipe pluridisciplinaire chargée de préciser les objectifs de l'analyse comparative;
- b) Inventaire des organisations numéro 1 dans le domaine considéré;
- c) Définition d'indicateurs et de mesures des performances dans le domaine considéré;
- d) Dépistage et analyse des lacunes;
- e) Définition d'objectifs et de stratégies pour combler les lacunes et améliorer les performances;
- f) Élaboration d'un plan d'action;
- g) Évaluation des progrès et des résultats.

Pour adapter ces étapes à ses propres besoins, il est essentiel de bien connaître les conditions propres à l'exercice de bonnes pratiques et donc de procéder à des échanges d'informations. L'analyse comparative peut (et devrait) être utilisée à tous les échelons du processus d'intégration, de l'élaboration de politiques et de stratégies à leur mise en œuvre.

La surveillance et l'évaluation intersectorielles des politiques, programmes et projets font notamment intervenir des analyses ex ante, par exemple des évaluations d'impact des stratégies sur l'environnement et la santé. Dans certains pays, on procède à des analyses de l'impact des réglementations pour évaluer les coûts, les avantages et les risques liés à l'introduction de nouvelles réglementations ou à la modification de réglementations existantes.

Il est impératif d'utiliser des paramètres et des indicateurs – si possible quantitatifs – spécifiques pour la surveillance. Il faut que ces indicateurs soient intersectoriels pour que puisse être mesurée et renforcée l'intégration. L'intégration d'objectifs quantitatifs aux politiques facilite non seulement la mise au point d'indicateurs du développement mais aussi la mise en œuvre des politiques considérées.

Des systèmes d'indicateurs du développement durable existent dans toute l'Europe à différents échelons de l'administration. Ainsi, de nombreuses villes ont mis au point des systèmes de ce type pour mesurer et surveiller les processus urbains. La Commission européenne a lancé la « European Common Indicators Initiative » (initiative pour la mise au point d'indicateurs européens communs) et le projet d'audit urbain pour établir des comparaisons entre différentes villes européennes. Les fiches correspondant aux indicateurs utilisés pour le mécanisme de suivi des activités concernant les transports et l'environnement de l'AEI sont continuellement mises à jour. Une autre série d'indicateurs, dont plusieurs sont destinés à évaluer l'impact des transports sur la santé, a été définie en 2007 par l'OMS dans le cadre du projet européen de création d'un système d'information sur l'environnement et la santé¹⁰.

L'inconvénient de ces évaluations est qu'elles offrent souvent une vision limitée des questions de santé. Néanmoins, une fois adaptées, ces méthodes peuvent servir de base à l'élaboration de systèmes de surveillance appliqués à l'intégration des politiques.

D. Rôle du public

Ainsi qu'il a déjà été mentionné, des débats et d'autres formes de participation du public offrent un moyen de favoriser l'intégration des politiques et des pratiques. Une participation constructive du public est par ailleurs essentielle pour :

- a) Élaborer et exécuter des programmes efficaces et rationnels;
- b) Gagner la confiance du public;
- c) Mieux faire connaître les questions, problèmes, priorités et solutions;
- d) Obtenir un plus large soutien en faveur des programmes et initiatives proposés;
- e) Renforcer l'enrichissement réciproque des connaissances par l'échange d'informations et de données d'expérience;
- f) Associer aux décisions et aux politiques des connaissances et des compétences susceptibles d'être par ailleurs négligées;

¹⁰ Bureau régional de l'OMS pour l'Europe. *Système européen d'information sur l'environnement et la santé (ENHIS), 2007* (http://www.enhis.org/object_class/enhis_home_tab.html).

- g) Assoir la prise des décisions sur un plus large éventail de préoccupations et de valeurs;
- h) Mettre rapidement en évidence des éléments susceptibles de prêter à controverse et aider à réconcilier différents points de vue afin de parvenir à un consensus par la collaboration.

Encadré 6. Étude de cas : programme d'action sur l'environnement et la santé en Rhénanie du Nord-Westphalie

En Allemagne, la Rhénanie du Nord-Westphalie est le seul Land qui exécute un programme d'action sur l'environnement et la santé au niveau régional. Il s'agit notamment de réduire les risques pour la santé liés à l'environnement, de faire apparaître les liens entre la pollution du milieu et la santé et d'y sensibiliser les décideurs au sein des instances politiques et administratives, enfin, de promouvoir de nouvelles formes de coopération et d'échanges.

Les activités des différents acteurs concernés sont coordonnées par un groupe directeur composé de représentants des ministres, organes officiels, ONG, autorités locales et universités de la région. Ses membres se réunissent à intervalles réguliers pour coordonner les activités, élaborer des propositions sur les procédures à suivre et échanger des informations.

Les enseignements tirés du programme d'action national ou de programmes d'action internationaux sont évalués et exploités dans le cadre de ce programme régional, de sorte que peuvent être formulées des recommandations pour la préparation et l'expansion de programmes d'action aux niveaux national, régional et local.

Encadré 7. « Effets psychologiques » d'une participation du public

Les effets positifs d'une participation du public ne doivent pas être sous-estimés, en particulier dans le secteur de la santé. Plusieurs études ont par exemple montré que les mesures antibruit sont beaucoup mieux acceptées et jugées plus efficaces quand elles résultent d'un processus de consultation du public. Il semblerait que même les effets négatifs du bruit sur la santé pourraient être ainsi réduits.

Voir par exemple Lärmkontor et al., EffNoise – Effectiveness of noise mitigation measures, Hambourg, 2004.

Encadré 8. Étude de cas : le programme ROM-Rijnmond

Le programme ROM-Rijnmond¹¹ est un partenariat conclu entre plusieurs ministères, administrations publiques, autorités locales et sociétés privées. Des planificateurs et des spécialistes de l'environnement (venus de différents services et échelons administratifs) ont décidé de conjuguer leurs efforts pour élaborer des projets destinés à améliorer la qualité de la vie et la situation sanitaire et à introduire un processus de planification ouvert. Les autorités locales commencent par s'efforcer de résoudre des problèmes écologiques de base. Après des consultations avec toutes les parties concernées, y compris les habitants et les entreprises, elles s'emploient à trouver des solutions novatrices (voir le site <http://www.romrijmond.nl/english/index.shtml> pour des exemples).

¹¹ ROM est l'acronyme néerlandais pour aménagement du territoire et environnement.

Une caractéristique importante de ce programme est que, sous réserve que soient respectées des conditions très strictes, les municipalités sont dans certains cas autorisées à s'écarter des normes environnementales nationales quand elles peuvent prouver que cela est nécessaire pour atteindre les objectifs généraux fixés. L'un de ses principaux enseignements est que la législation autorise une bien plus grande marge de manœuvre que ne l'avaient prévue les planificateurs. En conséquence, les autorités locales ont commencé à s'intéresser à des secteurs qu'elles tendaient auparavant à négliger.

La participation du public peut ainsi appuyer et renforcer l'intégration des politiques, alors mieux exécutées et acceptées, ce qui contribue à renforcer la confiance du public. Des conditions doivent néanmoins être remplies : a) les limites de la participation du public doivent être précisées dès le départ; b) le public doit être considéré comme un partenaire; et c) le processus décisionnel doit être transparent. Ces conditions dépendent à leur tour de la législation et du cadre juridique existant dans le pays.

Encadré 9. La santé et la sécurité routière comme argument en faveur de la mobilité durable

D'après les professionnels actifs sur le terrain, les perspectives d'une amélioration de l'état de santé sont apparemment plus convaincantes que les arguments environnementaux ou écologiques lorsqu'il s'agit de promouvoir une mobilité durable. Cette observation vaut également pour les représentants d'autres secteurs politiques et administratifs ainsi que pour le grand public.

En abaissant de 3 km/h la limite de vitesse, on sauverait chaque année de 5 000 à 6 000 vies et l'on éviterait de 120 000 à 140 000 accidents, ce qui entraînerait un gain de 20 milliards d'euros pour l'Europe des Quinze. Les accidents mortels du travail notifiés en 1999 étaient imputables pour environ 41 % à des accidents de la circulation.

En fixant à 30 km/h la limite de vitesse dans certaines zones urbaines, on a pu réduire d'au moins 20 % le nombre des accidents. À Hambourg, le nombre des blessés graves a baissé de 37 % et à Münster de 72 %. À 50 km/h, sur 10 accidents impliquant des piétons, 8 étaient mortels alors qu'à 30 km/h, ce nombre n'était plus que de 2 ou 3. Par ailleurs, les niveaux de bruit ont baissé de 3 dB (A), soit une baisse de 50 % perçue par l'oreille humaine, et l'incidence des maladies liées au bruit a également reculé.

Source : OMS 2004, p. 45; base de données Eurostat; OMS 2004a.

Encadré 10. Règles fondamentales à suivre pour le transfert des politiques

- Établir des comparaisons réalistes avec des systèmes homologues.
- Tenir compte des différences institutionnelles, même subtiles, entre le pays pris pour modèle et le pays devant bénéficier du transfert. Des différences institutionnelles même minimales peuvent avoir un impact majeur.
- Mobiliser des figures de proue locales pouvant activer leurs réseaux mais ne les soumettre à aucune pression.
- Puiser à différentes sources, pour s'informer mais ménager aussi un espace de manœuvre pour les négociations.
- Être attentif aux incertitudes et aux ambiguïtés et savoir les tolérer; au début, les résultats issus de ces processus ne sont jamais très clairs.
- S'inspirer d'idées générales et de programmes d'action plutôt que de la législation ce qui autorise des ajustements plus innovants et plus souples.
- Faire preuve de souplesse en créant un sentiment d'urgence.
- Prévoir pourquoi et comment certains acteurs pourraient réagir à de nouvelles politiques.
- Agir au sein de « communautés de pratique » transnationales, se former au moyen d'échanges pluridisciplinaires, se faire une idée plus juste de la valeur relative de son propre système institutionnel comparé à d'autres ainsi que de l'éventail des solutions qui s'offrent pour des améliorations.
- Utiliser, pour la communication, des exemples de pays, régions ou villes qui ont obtenu des résultats visibles et concrets plutôt que chercher à promouvoir des idées abstraites comme « l'intégration des politiques ».

VI. Résumé et recommandations pour l'avenir

L'intégration des politiques, en particulier dans les domaines des transports, de la santé et de l'environnement, est de plus en plus perçue comme une nécessité. Elle présente plusieurs avantages pour le développement durable, notamment la possibilité de créer des synergies (solutions « gagnant-gagnant »), de concilier les politiques de différents secteurs et de réduire les duplications d'activités au niveau de la prise des décisions.

L'intégration des politiques n'est cependant pas facile à réaliser. Certaines conditions institutionnelles offrent un moyen de la promouvoir. L'intégration des politiques ne doit pas être considérée comme une fin en soi mais comme un moyen d'obtenir des résultats concrets répondant simultanément aux objectifs fixés pour plusieurs secteurs. Ce qui est vital, c'est que les plans et les politiques donnent lieu à des actions concrètes sur le terrain.

Plusieurs conditions et pratiques institutionnelles peuvent aider à promouvoir l'intégration des politiques : groupes de travail et commissions intersectoriels, procédures formelles d'évaluation et d'audit; dispositifs centraux de direction ou de surveillance; mécanismes pour l'échange d'informations et de données d'expérience (réseaux de villes et analyse comparative par exemple); politiques de recrutement et de promotion des personnels; programmes d'éducation et de formation, etc. Des obligations impératives (évaluations d'impact par exemple) peuvent aussi être un stimulant, de même que les stratégies d'ensemble des pouvoirs publics, par exemple les plans de développement durable, en particulier lorsqu'elles sont étroitement liées au travail et aux politiques de différents départements et ministères.

La volonté politique et l'allocation de ressources sont tout aussi importantes que les mécanismes, conditions institutionnelles ou pratiques. La volonté et l'engagement politiques peuvent être encouragés par des conditions institutionnelles favorables et renforcés par l'action de hauts responsables et de politiques prêts à prendre des initiatives. Une communication efficace proposant des exemples de même que des faits et des données analytiques sont nécessaires pour convaincre des alliés potentiels des bienfaits du changement. Le rôle d'autres éléments plus immatériels, par exemple l'intervention de personnalités ou organismes clefs, doit également être pris en compte dans ce contexte.

Certains obstacles institutionnels peuvent entraver l'intégration des politiques. La plupart d'entre eux sont communs et non propres à tel ou tel pays mais beaucoup peuvent fort heureusement être surmontés comme en attestent les expériences faites dans toute l'Europe. Les enseignements venus d'ailleurs apportent des idées nouvelles pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et peuvent être mis à profit sous différentes formes (analyses comparatives, initiatives d'aide au développement par exemple). La clef du succès réside dans le transfert et l'adaptation qui ne consistent pas seulement à copier ou à transposer des politiques ou des pratiques et demandent en particulier que le public et les politiques expriment des préoccupations voisines.

