



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/AC.21/2004/11
EUR/04/5045236/11
22 janvier 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ
Bureau régional pour l'Europe

RÉUNION DE HAUT NIVEAU SUR LES TRANSPORTS,
L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTÉ
Comité directeur du Programme paneuropéen
sur les transports, la santé et l'environnement
(Deuxième session, 29 et 30 mars 2004,
point 4.C a) de l'ordre du jour)

**ARRANGEMENTS ET MÉCANISMES INSTITUTIONNELS NÉCESSAIRES
À UNE FORMULATION INTÉGRÉE DES POLITIQUES ET DES DÉCISIONS**

Proposition de projet présenté par les secrétariats de la CEE
et du Bureau régional de l'OMS pour l'Europe (OMS/Europe)

I. INTRODUCTION

1. Le présent document a été élaboré par les secrétariats de la CEE et de l'OMS/Europe pour examen par le Comité directeur du Programme paneuropéen sur les transports, la santé et l'environnement (PPE-TSE) à sa deuxième session (29 et 30 mars 2004).
2. Il décrit une proposition de projet visant à fournir des orientations pratiques pour promouvoir l'intégration des politiques entre les secteurs des transports, de l'environnement et de la santé, l'accent étant mis sur les mécanismes institutionnels et administratifs nécessaires à l'intégration des politiques des administrations centrales et locales. L'activité proposée devrait en particulier répondre aux besoins des pays membres de la CEE et de l'OMS/Europe dans la

région de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale (EOCAC) ainsi que de l'Europe du Sud-Est¹.

3. La nécessité de disposer d'orientations pratiques a été évoquée par des participants de pays de l'EOCAC lors d'un atelier sur le thème «Aménagement et transports urbains viables du point de vue de la santé et de l'environnement» qui a été organisé dans le cadre du PPE-TSE à Nicosie (Chypre) du 16 au 18 novembre 2003. L'activité proposée figure parmi les priorités dans le plan de travail du PPE-TSE².

II. GÉNÉRALITÉS SUR L'INTÉGRATION DES POLITIQUES

A. La promotion de l'intégration des politiques aux niveaux international et régional

4. Au cours des 10 dernières années, l'importance de l'intégration des politiques a été largement reconnue aux niveaux mondial et régional. En 1992, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a noté que la protection de l'environnement devait faire partie intégrante du processus de développement et ne pouvait être considérée isolément de celui-ci. Le programme Action 21, adopté lors de cette Conférence, faisait des transports l'un des secteurs clefs dans lesquels des mesures en faveur du développement durable devaient être prises aux niveaux national et international. À la Conférence régionale de la CEE sur les transports et l'environnement, tenue en 1997, les ministres ont décidé explicitement «d'œuvrer en faveur d'une intégration étroite des politiques de l'environnement, de la santé et des transports aux niveaux local, national et international»³. Deux ans plus tard, en 1999, lors de la Conférence de Londres sur l'environnement et la santé, les ministres ont souligné qu'il était urgent d'assurer «l'intégration multisectorielle des exigences en matière d'environnement et de santé et la participation des autorités sanitaires à la prise de décisions relatives aux politiques concernant les transports, l'utilisation des sols et les infrastructures»⁴.

5. Les accords et instruments internationaux relatifs à l'environnement prônent également l'intégration des questions environnementales dans les politiques sectorielles, notamment dans

¹ La région de l'EOCAC comprend l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Fédération de Russie, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, la République de Moldova, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ukraine. L'Europe du Sud-Est comprend l'Albanie, la Bulgarie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Roumanie et la Serbie-et-Monténégro.

² ECE/AC.21/2002/9-EUR/02/5040828/9, activité I.4: «Création de mécanismes institutionnels pour la prise en compte des questions d'environnement et de santé dans les politiques des transports, avec la participation de représentants des secteurs de la santé et de l'environnement aux différents niveaux du processus de décision».

³ Déclaration de Vienne et Programme commun d'action.

⁴ Charte de Londres sur les transports, l'environnement et la santé et Plan d'action de la Charte de Londres.

les domaines du changement climatique et de la biodiversité⁵. Le Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale, adopté en 2003⁶, comprend une disposition concernant l'évaluation des politiques et décisions stratégiques dans tous les secteurs. Cette évaluation a trait aux effets potentiels des décisions sur l'environnement et la santé et les autorités sanitaires participent à toute la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement. Il s'agit d'un moyen concret de faciliter l'intégration des questions sanitaires et environnementales dans les activités de planification d'autres secteurs.

6. L'intégration des questions environnementales dans les politiques des autres secteurs a commencé à intéresser l'Union européenne (UE) dès le début des années 80 et est devenue de plus en plus importante avec les amendements successifs apportés au Traité instituant la Communauté européenne, notamment le Traité d'Amsterdam signé en 1997⁷. L'année suivante, lors du Conseil européen de Cardiff, les chefs de gouvernement de l'UE ont recommandé d'adopter des stratégies spécifiques pour intégrer les préoccupations environnementales dans les politiques de trois secteurs, en un premier temps les transports, l'énergie et l'agriculture. L'intégration des politiques a été aussi recommandée dans des documents concernant les politiques des transports, notamment le Livre blanc de 2001 sur la politique des transports en Europe.

7. S'il y a consensus sur l'importance de l'intégration des politiques, relativement peu d'informations sont disponibles sur les moyens concrets d'y parvenir. La Commission européenne a financé plusieurs projets de recherche traitant des processus décisionnels et des obstacles liés aux institutions et aux comportements, par exemple dans le but de concevoir des stratégies et méthodes d'aménagement urbain qui favorisent un développement et des transports plus viables⁸. À l'échelon paneuropéen, la Conférence européenne des Ministres des transports (CEMT) et l'OCDE ont mené en 1998-2001 un projet sur la mise en œuvre des politiques de transports urbains durables, qui comprenait a) une série d'ateliers thématiques, notamment sur le thème «Surmonter les obstacles institutionnels à la mise en œuvre des politiques de transports urbains durables»⁹; b) une enquête sur les villes; et c) une série d'examen des politiques

⁵ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et Convention sur la diversité biologique.

⁶ Le Protocole à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 1991) a été adopté le 21 mai 2003 lors de la Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» (Kiev, Ukraine). Il est ouvert à la signature et à la ratification par tous les États Membres de l'ONU.

⁷ L'article 6 du Traité d'Amsterdam dispose que les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans les politiques des autres secteurs, en particulier afin de promouvoir le développement durable.

⁸ <http://www.lutr.net> et <http://www.cordis.lu/transport/src/dante.htm>.

⁹ <http://www1.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/InstBarriers/index.htm>.

nationales en matière de transports urbains¹⁰. Des recommandations fondées sur les résultats du projet ont été soumises, pour adoption, au Conseil des ministres de la CEMT à Lisbonne, en mai 2001. Des activités de suivi sont actuellement menées dans le cadre de la CEMT pour expérimenter, diffuser et faire connaître les recommandations¹¹.

8. Les participants à la deuxième Réunion de haut niveau sur les transports, l'environnement et la santé, tenue en juillet 2002, ont estimé, sur la base des préparatifs intergouvernementaux, que l'intégration des préoccupations environnementales et sanitaires dans les politiques des transports, aux niveaux national et local, demeurait l'un des principaux défis à relever pour créer un système de transports viables du point de vue de la santé et de l'environnement¹², et devait constituer un domaine d'action prioritaire pour la CEE et l'OMS/Europe dans le cadre du PPE-TSE.

9. On a estimé que le rassemblement des compétences dans les secteurs des transports, de la santé et de l'environnement constituait un moyen idéal pour promouvoir l'intégration. On a en outre fait observer que les documents directifs régionaux et internationaux mettaient relativement peu l'accent sur l'intégration des questions sanitaires et environnementales dans le processus de décision concernant les transports. Enfin, les problèmes institutionnels et organisationnels semblent avoir reçu moins d'attention que les possibilités d'action, les instruments et les méthodes d'évaluation de l'intégration¹³.

B. L'intégration des politiques: une entreprise ardue

10. L'intégration des politiques est difficile à réaliser étant donné l'existence d'intérêts souvent contradictoires entre les différents domaines d'action et d'obstacles d'ordre politique, organisationnel, économique et financier.

11. L'intégration dépasse la simple coordination des politiques et suppose une action commune entre les secteurs, le but étant de créer des synergies entre les politiques, de viser des objectifs communs et de partager la responsabilité de leur mise en œuvre. L'intégration doit se faire aussi bien entre les différents secteurs (horizontalement) qu'entre les différents échelons de l'administration (verticalement).

12. Pour que l'intégration des politiques soit possible, il faut notamment disposer d'un cadre stratégique et/ou législatif qui garantisse la cohérence des politiques et leur conformité avec les

¹⁰ Pour plus d'informations, voir: <http://www1.oecd.org./cem/UrbTrav/>.

¹¹ Un premier atelier a été organisé à cet effet à Washington D.C. du 5 au 7 novembre 2003. Il devrait être suivi d'un atelier à Moscou à l'automne 2004, puis d'autres en Asie, en Europe du Nord/de l'Ouest ou en Afrique du Nord (CEMT/CS/URB(2001)8/Rev.2).

¹² Rapport de synthèse (ECE/AC.21/2001/1-EUR/00/5026094/1), Déclaration (ECE/AC.21/2002/8/-EUR/02/5040828/8).

¹³ «The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research», Harry Geerlings et Dominic Stead, Transport Policy, 10 (2003).

priorités et objectifs nationaux. Il importe aussi de procéder à une évaluation intégrée des conséquences pour la santé et l'environnement des décisions concernant les transports et la planification, lesquelles doivent être prises avec la participation du grand public et d'autres parties prenantes. La volonté politique, la disponibilité de fonds suffisants et les capacités institutionnelles et professionnelles sont autant de critères qui assurent la bonne mise en œuvre des activités intersectorielles.

13. Du point de vue institutionnel, le traitement des questions intersectorielles par les administrations centrales et locales suppose un appui logistique approprié et des structures institutionnelles adaptées. Souvent, les structures gouvernementales sont compartimentées et se caractérisent par une grande autonomie dans l'élaboration des politiques concernant chaque domaine et une hiérarchie de relations, ce qui entrave la circulation de l'information et la coordination entre les ministères.

14. Certains pays se sont efforcés au fil des ans de dépasser, sur les plans institutionnel et administratif, la structure verticale de l'élaboration des politiques pour assurer une cohérence horizontale entre les différents domaines d'action. Ils ont opté pour différents moyens d'intégration, en fonction notamment de la structure de l'État (centralisée, fédérale, précédemment à économie planifiée, etc.). Ces dernières années, les pays d'Europe centrale et orientale en voie d'adhésion à l'Union européenne ont entrepris de vastes réformes institutionnelles et administratives afin de s'aligner sur l'*acquis communautaire*, et notamment de se conformer aux critères relativement nouveaux de l'intégration des politiques.

III. OBJECTIFS DE LA PROPOSITION DE PROJET

15. L'activité proposée a pour principal objet de fournir des orientations pratiques aux administrations centrales et locales des pays membres de la CEE et de l'OMS/Europe concernant les mécanismes institutionnels et administratifs nécessaires à une formulation intégrée des politiques et des décisions dans les domaines des transports, de l'environnement et de la santé. L'activité proposée vise principalement les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale (EOCAC) ainsi que de l'Europe du Sud-Est.

16. Il est proposé de réunir des données d'expérience et des informations sur les bonnes pratiques suivies et les enseignements tirés par les pays membres de la CEE et de l'OMS/Europe et de procéder à des analyses critiques, en particulier sur les points suivants:

a) Capacité centrale de supervision et de coordination; par exemple présentation de rapports au premier ministre ou autres responsabilités aux plus hauts niveaux politiques en matière de suivi et de coordination entre les politiques en vue de garantir leur cohérence;

b) Relation verticale entre l'administration centrale et les administrations sous-nationales et locales (par exemple en termes de cohérence de l'action politique, d'autonomie et de prérogatives au niveau local, etc.);

c) Rôle joué par les ministères autres que celui des transports dans le processus de décision concernant les transports (institutionnalisé ou ponctuel, obligatoire ou facultatif);

- d) Participation du grand public, des ONG, des groupes d'intérêt et autres parties prenantes au processus de décision aux niveaux national et local;
- e) Utilisation d'outils d'évaluation intégrée (par exemple évaluation de l'impact sur l'environnement/évaluation stratégique environnementale/évaluation de l'impact sur la santé) et de mécanismes de surveillance, notamment d'indicateurs, aux niveaux national et local;
- f) Mécanismes en place pour promouvoir l'interaction et le dialogue entre les ministères des transports, de l'environnement et de la santé; (groupes de travail interministériels, échange de personnel entre ministères, détachements);
- g) Mécanismes en place pour promouvoir l'interaction et le dialogue entre les départements chargés des transports, de l'environnement et de la santé au niveau local (groupes de travail interdépartements, échange de personnel entre départements, détachements);
- h) Répartition des tâches, des responsabilités et des ressources budgétaires entre ministères et entre administrations centrales et locales;
- i) Possibilités d'éducation et de formation pour acquérir des compétences pluridisciplinaires que ce soit dans le cadre des études (à l'université par exemple) ou de la formation continue dans le cadre d'un plan de carrière (formation en cours d'emploi par exemple);
- j) Mécanismes permettant d'anticiper, de déceler et de concilier les priorités contradictoires et de remédier aux incohérences et aux incompatibilités entre les différentes politiques et les différents niveaux de l'administration;
- k) Systèmes d'évaluation des projets intersectoriels (qui permettent par exemple de déterminer la contribution de chaque projet aux réalisations communes).

17. Il faudrait accorder une attention particulière à l'évaluation des atouts et des faiblesses des différents mécanismes et de leur efficacité (rapidité, ressources et compétences). Il faudrait également étudier les possibilités de transposer des mesures et des arrangements institutionnels, compte tenu en particulier des besoins des pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est.

18. Des recommandations fondées sur une analyse des informations recueillies serviraient de base à l'élaboration de directives pour favoriser la prise de décisions intégrée.

IV. PROJET DE PLAN DE TRAVAIL ET RÉSULTATS ATTENDUS

19 Le Comité directeur est invité à étudier les mesures suivantes destinées à fournir des orientations pratiques aux administrations centrales et locales des pays membres de la CEE et de l'OMS/Europe, et en particulier des pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est, concernant la promotion de l'intégration des politiques des transports, de l'environnement et de la santé, l'accent étant mis sur les mécanismes institutionnels et administratifs qui permettent d'y parvenir.

A. Recensement des bonnes pratiques et des enseignements tirés de l'expérience

20. Un consultant hautement qualifié entreprendra des travaux de fond pour: a) définir les aspects à prendre en considération dans l'analyse des pratiques actuelles et des modèles d'arrangements institutionnels (voir par. 15 et 16); et b) fournir des orientations pratiques sur les moyens d'analyser les informations utiles et de les communiquer.

21. Les représentants des centres de liaison du PPE-TSE, des États membres et des organisations compétentes seront invités à recenser les bonnes pratiques suivies et les enseignements tirés de l'expérience aux niveaux national et local en ce qui concerne les mécanismes institutionnels et administratifs nécessaires pour intégrer les politiques, en mettant notamment l'accent sur les points énumérés plus haut (par. 15 et 16) et à en rendre compte, conformément aux orientations pratiques fournies.

22. Les informations utiles pourront être soumises et diffusées via le Mécanisme d'échange d'informations du PPE-TSE au moyen d'un formulaire spécifique qui reste à établir et que l'on pourra se procurer à l'adresse suivante: <http://www.the-pep.org>. Lorsque le Mécanisme d'échange d'informations sera opérationnel, les informations pourront être organisées et stockées de manière structurée afin que l'on puisse aisément les consulter et les récupérer à l'aide de mécanismes de recherche spécifiques.

23. Les informations devront être envoyées en anglais ou en russe. Dans la mesure du possible, la documentation devra être traduite et distribuée dans les deux langues¹⁴. L'édition des documents dans la langue originale sera à la charge de celui qui les soumet.

B. Élaboration d'un rapport de synthèse et de recommandations

24. L'expérience des pays membres sera également analysée et présentée dans un rapport de synthèse. Des rencontres pourront être organisées avec certains des principaux informateurs afin de préciser et de recouper les informations fournies, selon les besoins. Le rapport mettra l'accent sur les obstacles et les conditions propices à l'intégration des politiques du point de vue des arrangements institutionnels et administratifs, compte tenu de la structure de l'État et de la situation économique. Des études de cas viendront étayer l'analyse. Le rapport analysera les avantages des différentes solutions et mettra l'accent sur les possibilités de transposer ces solutions. Des recommandations seront également formulées.

25. Le projet de rapport et de recommandations sera soumis au Comité directeur, pour examen et adoption, à sa troisième session, qui devrait se tenir les 11 et 12 avril 2005.

C. Élaboration et adoption d'un projet de directives

26. Compte tenu des observations formulées par le Comité à sa troisième session, les recommandations contenues dans le rapport de synthèse seront exploitées par un groupe

¹⁴ Concernant les principes à suivre en matière linguistique et les estimations de coûts pour la traduction de la documentation du Mécanisme d'échange d'informations, voir le document ECE/AC.21/2004/3-EUR/04/5045236/3, par. 30 à 33 et 50.

consultatif d'experts, qui seront nommés par le Comité directeur, pour élaborer un projet de directives.

27. Le projet de directives sera soumis au Bureau pour observation et au Comité directeur à sa quatrième session, au printemps 2006, pour adoption. Les directives pourront aussi être approuvées par la troisième Réunion de haut niveau sur les transports, l'environnement et la santé, qui se tiendra en 2007 au plus tard afin d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Plan de travail du PPE-TSE¹⁵.

D. Renforcement des capacités aux fins de la mise en œuvre des directives

28. L'adoption des directives sera suivie de la mise au point d'activités de formation et autres activités de renforcement des capacités (par exemple, accords de jumelage, conseils d'experts, ateliers) afin de faciliter leur mise en œuvre.

V. ESTIMATIONS DES COÛTS

29. Les coûts d'exécution du projet sont les suivants (estimations en dollars des États Unis):

a) Présentation, classement et diffusion des informations via le Mécanisme d'échange d'informations. Voir les estimations des coûts afférents à la phase de mise en place et à la phase pilote du Mécanisme, telles qu'elles figurent dans le document ECE/AC.21/2004-EUR/04/504523/3, par. 50;

b) Fourniture d'orientations pour l'analyse et la communication des informations utiles; élaboration d'un rapport de synthèse accompagné de recommandations, et appui à l'élaboration de directives par un consultant hautement qualifié: environ 30 000 dollars;

c) Organisation d'une ou deux réunions du groupe consultatif d'experts chargé d'élaborer le projet de directives (avec un appui en nature fourni par les institutions hôtes et la couverture des frais de voyage des participants par l'organisation ou l'administration concernée), y compris la prise en charge d'environ cinq représentants de pays de l'EOCAC, pour un montant de 2 000 dollars par participant (2 000 dollars x 5 x 2). Total: 10 000 dollars par réunion;

d) Les activités de formation et autres activités de renforcement des capacités visant à appuyer la mise en œuvre des directives seront définies ultérieurement.

VI. DÉCISIONS QUE DOIT PRENDRE LE COMITÉ DIRECTEUR

30. Le Comité directeur souhaitera peut-être examiner la proposition de projet pour l'insérer dans son programme de travail en cours et, en particulier, décider des mesures à prendre aux fins de la mise en œuvre du projet.

¹⁵ Déclaration adoptée par la deuxième Réunion de haut niveau, ECE/AC.21/2002/8 -EUR/02/5040828/8, par. 10.

31. Les délégations des pays membres de la CEE et de l'OMS/Europe et des organisations compétentes sont invitées à étudier la possibilité de contribuer financièrement ou en nature à la mise en œuvre du projet.
