



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/AC.21/SC/2008/3
EUR/08/5068055/3
15 février 2008

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

Sixième session
Genève, 28 et 29 avril 2008
Point 4 b) ii) de l'ordre du jour provisoire

TROISIÈME RÉUNION DE HAUT NIVEAU SUR LES TRANSPORTS,
L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTÉ (2008)

PRINCIPAUX DOCUMENTS DE BASE

RAPPORT D'ÉVALUATION DU PPE-TSE

Rapport du secrétariat

I. OBJET ET DOMAINE DE COMPÉTENCE

1. À sa cinquième session, qui a eu lieu en avril 2007, le Comité directeur du Programme paneuropéen sur les transports, la santé et l'environnement (PPE-TSE) a demandé qu'un rapport d'évaluation soit élaboré en tant que document de travail clef pour la troisième Réunion de haut niveau sur les transports, l'environnement et la santé (ECE/AC.21/2007/10-EUR/07/THEPEPST/10, par. 15). Le présent rapport vise à évaluer dans quelle mesure le PPE-TSE permet d'améliorer la communication, la coopération et la collaboration entre les trois secteurs concernés et à déterminer son impact sur l'élaboration, par les États membres, de politiques et de stratégies

intersectorielles s'agissant de la prise en compte des questions relatives à l'environnement et à la santé dans la politique des transports. Il a aussi pour but d'évaluer le cadre institutionnel régissant le PPE-TSE et son secrétariat et de formuler des recommandations concernant les améliorations possibles.

2. Le rapport a été élaboré par le secrétariat, avec la collaboration du Bureau, sur la base de renseignements communiqués par les pays membres dans un questionnaire¹ (ECE/AC.21/SC/2007/3-EUR/07/5068055/3, par. 31 à 37; ECE/AC.21/SC/2007/1-EUR/07/5068055/1, annexe II) et d'autres renseignements. Il souligne les grands enjeux du projet de déclaration de la troisième Réunion de haut niveau et attire l'attention des ministres sur les principales questions de politique générale qui concernent les transports, la santé et l'environnement ainsi que sur les réalisations du PPE-TSE.

3. Le PPE-TSE a été créé en 2002 pour regrouper le Programme commun d'action adopté à la Conférence régionale sur les transports et l'environnement de la CEE (Vienne, 1997) et le processus de Londres de la Conférence sur l'environnement et la santé (Londres, 1999) du Bureau régional de l'OMS pour l'Europe (OMS/Europe). Le présent rapport traite de l'intégralité du Programme depuis sa création en 2002.

4. Le PPE-TSE porte sur les grands défis que doit relever la région pour parvenir à des modes de transport plus viables et mieux intégrer les préoccupations liées à l'environnement et à la santé dans la politique des transports. Le cadre conceptuel ainsi que les domaines prioritaires et le plan de travail du PPE-TSE ont été adoptés à la deuxième Réunion de haut niveau (2002). Les trois principaux domaines prioritaires établis à cette occasion étaient les suivants: a) intégration des questions d'environnement et de santé dans la politique des transports; b) les transports urbains; et c) la gestion de la demande et le transfert modal.

5. En outre, la deuxième Réunion de haut niveau a constitué le Comité directeur du PPE-TSE, remplaçant ainsi la Réunion commune sur les transports et l'environnement de la CEE et le Groupe directeur de la Charte de Londres de l'OMS/Europe. Le Comité directeur a reçu le mandat de soutenir, suivre, coordonner et faciliter la réalisation du Programme, y compris en recourant à des organes ad hoc, selon un calendrier convenu comportant des étapes clairement définies et de se doter d'un dispositif de suivi. La Réunion de haut niveau s'est aussi engagée à assurer: a) la réalisation effective du Programme paneuropéen en affectant des ressources pour mener à bien les activités prévues au titre des priorités convenues, selon les indications du plan de travail du PPE-TSE; et b) une participation adéquate de représentants des pays de l'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) et de l'Europe du Sud-Est (ESE) (ECE/AC.21/2002/8-EUR/02/5040838/8, par. 7).

¹ Les pays ayant répondu au questionnaire au 1^{er} décembre 2007 sont les suivants: Allemagne, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Fédération de Russie, Finlande, Géorgie, Hongrie, Malte, Moldova, Norvège, République tchèque, Royaume-Uni et Suisse.

II. PROGRÈS RÉALISÉS DANS LES DOMAINES PRIORITAIRES DU PPE-TSE

A. Intégration des questions d'environnement et de santé dans la politique des transports

1. Résultats du PPE-TSE et moyens d'action paneuropéens

6. Toutes les activités du PPE-TSE reposent sur le principe de l'intégration des politiques. Au nombre des résultats spécifiques du Programme figurent le Mécanisme d'échange d'informations et un guide pratique des conditions institutionnelles propices à l'intégration des politiques, décrits ci-après.

7. Le Mécanisme d'échange d'informations du PPE-TSE (<http://www.thepep.org/CHWebSite>) est un portail Internet et une base de données ultramodernes qui sont destinés à faciliter l'échange d'informations et de connaissances entre les secteurs des transports, de l'environnement et de la santé, et ce, à l'échelle paneuropéenne. Il est administré par la CEE depuis 2005 et peut être consulté en anglais et en russe². Le Mécanisme contient des informations sur 110 sujets intéressant les trois secteurs (ECE/AC.21/SC/2008/7-EUR/08/5068055/7).

8. Le guide pratique des arrangements institutionnels propices à l'intégration des questions relatives aux transports, à la santé et à l'environnement dans les politiques incluait un atelier organisé par le Gouvernement fédéral allemand à Berlin (janvier 2006)³, un rapport sur les directives opérationnelles régissant l'intégration des politiques et le processus décisionnel (ECE/AC.21/2006/7-EUR/06/THEPEPST/7) et une brochure de l'Agence fédérale allemande pour l'environnement, partiellement financée par la Belgique, établissant des orientations à l'intention des décideurs. Ce guide pratique sera présenté à la troisième Réunion de haut niveau, en 2008 (ECE/AC.21/SC/2008/8-EUR/08/5068055/8).

2. Progrès accomplis par les États membres en matière d'intégration des politiques

9. L'intégration des politiques peut s'effectuer dans différents secteurs (horizontalement) et à différents niveaux de l'État (verticalement). Elle s'accompagne d'un certain nombre de mesures, notamment: a) l'élaboration de stratégies et de plans d'action pertinents; b) l'instauration de mécanismes institutionnels; c) la surveillance des systèmes d'évaluation et de rapport mis en place; et d) un renforcement des capacités et une formation appropriés.

10. L'importance de procéder à un tel exercice est de plus en plus reconnue depuis quelques années. Cette prise de conscience a incité certains pays à élaborer des stratégies et des programmes sectoriels destinés à mieux protéger l'environnement et la santé, particulièrement dans les domaines de l'énergie, des forêts et de la gestion des déchets. Dans bon nombre de pays,

² Le portail lui-même ainsi que le descriptif des sujets traités et certains documents de recherche existent aussi en français.

³ Voir l'adresse: http://www.thepep.org/en/workplan/ia4pi/ia4pi_docs.htm.

toutefois, l'intégration des politiques environnementales ne fait que commencer et elle se déroule souvent de façon incohérente. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le secteur des transports dont le développement, surtout dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE, est considéré comme l'un des plus importants objectifs de politique générale et une condition préalable à la libre circulation des personnes, des marchandises et des services tout comme au développement du commerce et de l'économie dans son ensemble.

11. L'**Allemagne** a élaboré une stratégie sur le développement durable qui accorde une importance égale aux objectifs environnementaux, économiques et sociaux. La **Norvège** et le **Royaume-Uni** ont adopté des stratégies nationales en matière de transport comportant des objectifs spécifiques pour l'environnement et la santé (concernant par exemple la pollution atmosphérique, le bruit et les victimes d'accident). À **Moldova**, les arrangements institutionnels sur l'intégration des politiques sont régis par une loi exigeant une coopération intersectorielle entre les ministères, les départements et d'autres institutions. La **République tchèque** appuie quant à elle des projets conjoints de recherche et de développement entre les trois secteurs.

12. Afin d'accroître l'efficacité des politiques de transports viables et d'améliorer la communication à cet égard, des organes interdépartementaux et interinstitutionnels (équipes spéciales, groupes de travail, comités, etc.), composés de représentants de toutes les parties intéressées, ont été constitués dans de nombreux pays de la région, notamment en **Arménie**, en **Autriche**, en **Belgique**, en **Hongrie**, à **Malte** et en **Fédération de Russie**. D'autres pays, comme la **Belgique**, privilégient une démarche progressive et participative pour parvenir à une coordination intersectorielle et à un consensus entre les autorités chargées de l'environnement et des transports.

13. La démarche progressive jouit aujourd'hui d'une plus grande popularité dans de nombreux pays où les autorités responsables des transports et de l'environnement cherchent à travailler en étroite collaboration, particulièrement en Europe occidentale (y compris en **Suisse**, au **Royaume-Uni** et très récemment en **France**). Les questions de santé ne font pas partie de l'équation que depuis peu de temps (à l'exception notable de l'**Autriche**); elles font souvent leur apparition au niveau municipal, car c'est fréquemment là que les effets du transport routier sur la santé et la sécurité sont le plus facilement visibles. Qui plus est, la sécurité des transports et la prévention des accidents ne relèvent généralement pas du Ministère de la santé, mais constituent plutôt une prérogative du Ministère de l'intérieur ou des municipalités.

14. La participation et l'adhésion d'experts des trois secteurs ne peuvent être obtenues que si les méthodes et procédures retenues sont efficaces. Les évaluations de l'impact sur l'environnement (EIE) et les évaluations stratégiques environnementales (ESE) jouent un rôle important dans la participation du public au processus décisionnel. Le grand nombre d'adhésions à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans le contexte transfrontière (Convention d'Espoo) et au Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale (Protocole ESE) illustre bien cette nécessité et les progrès accomplis au niveau paneuropéen. En 2007, 41 pays, dont 10 pays de l'EOCAC et de l'ESE, sont devenus parties à la Convention d'Espoo et ont intégré ses dispositions à leur législation nationale. Le Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale a été adopté par sept pays et devrait entrer en vigueur sous peu.

15. Les gouvernements sont de plus en plus conscients qu'une politique des transports qui prend en compte les questions d'environnement et de santé entraînera souvent une modification des habitudes et des comportements. Il est donc essentiel d'obtenir l'aval de la population pour mener à bien l'intégration des politiques et impérieux d'organiser des campagnes de sensibilisation qui permettraient d'expliquer les décisions de politique générale et les avantages qu'une telle démarche représente pour la société sur les plans de l'environnement et de la santé. Le Mécanisme d'échange d'informations du PPE-TSE a contribué à l'atteinte de cet objectif, et la panoplie de moyens d'action dans le domaine des transports, de l'environnement et de la santé proposés dans le cadre du Programme devrait permettre un échange d'informations et de données efficace au niveau paneuropéen.

3. Recommandations en vue de moyens d'action ultérieurs

16. Les accords ou mémorandums d'accord conclus entre les autorités compétentes et les parties intéressées peuvent faciliter l'intégration des politiques. Des organes de coordination de haut niveau, structurés et permanents, devraient non seulement présenter des propositions à cet égard, mais aussi coordonner le processus d'intégration et rendre compte de la mise en œuvre des politiques aux niveaux vertical et horizontal. De surcroît, le renforcement de la capacité à échanger des bonnes pratiques sur les plans politiques, juridiques et administratifs peut ouvrir les pays de la région sur l'extérieur, les aider à surmonter certains obstacles et promouvoir le dialogue entre les secteurs. Des recommandations plus détaillées figurent dans le document ECE/AC.21/SC/2008/8-EUR/08/5068055/8.

B. Gestion de la demande et transfert modal

1. Résultats du PPE-TSE et moyens d'action paneuropéens

17. La gestion de la demande des transports peut s'effectuer au moyen de politiques, de stratégies et de plans d'action adoptés aux niveaux international, national et local pour améliorer l'utilisation des véhicules automobiles, promouvoir des modes de déplacement plus viables et accroître l'efficacité de l'infrastructure des transports. Au nombre des résultats spécifiques du Programme qui concernent la gestion de la demande et le transfert modal figurent la panoplie de moyens d'action du PPE-TSE (2008), les directives opérationnelles régissant l'évaluation économique des effets des transports sur la santé (2004 et 2008) et les rapports sur l'écoconduite (2004-2005).

18. Le PPE-TSE a permis d'élaborer des orientations sur les effets des transports sur la santé, d'établir les coûts et avantages connexes, en particulier pour les enfants, et de mettre au point une panoplie de moyens d'action. Ces moyens d'action aident les responsables politiques et les professionnels à pallier les effets négatifs des transports sur la santé et l'environnement et privilégient les modes de transport sains et respectueux de l'environnement. Ils ont pour but de renforcer la capacité à évaluer les effets des transports sur l'environnement et la santé, de fournir des listes récapitulatives et des études de cas⁴ ainsi que des notes d'orientation sur des sujets

⁴ Les études de cas faisant partie de la panoplie de moyens d'action du PPE-TSE portent notamment sur les effets de la pollution atmosphérique sur la santé en France, l'abaissement des limites de vitesse sur les autoroutes des Pays-Bas, les coûts de transports extérieurs en Suisse, la

choisis, et de permettre l'accès à l'information provenant de sources compétentes. Nombre de ces moyens d'action ont été mis en place en Europe occidentale, mais c'est leur application dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE qui demeure l'élément central du projet. La panoplie de moyens d'action sera officiellement présentée à la troisième Réunion de haut niveau.

19. En 2003, un projet concernant les effets des transports sur la santé, particulièrement celle des enfants, a été entrepris par six États membres (Autriche, France, Malte, Pays-Bas, Suède et Suisse). Il visait à établir les coûts des effets sur la santé de la pollution sonore causée par les transports, et à fournir des données sur l'activité physique et les effets psychosociaux qui n'avaient pas été pris en compte dans les évaluations économiques. Les principales conclusions ont été résumées dans un rapport de synthèse⁵ et dans un résumé⁶ présentés à l'occasion de la quatrième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé, qui a eu lieu en juin 2004 à Budapest.

20. En 2007, un projet de suivi axé sur les méthodes d'examen et l'élaboration des directives opérationnelles régissant l'évaluation économique des effets des transports sur la santé, particulièrement pour les enfants, a été entrepris pour mettre à jour ces directives, sur la base des documents scientifiques publiés depuis le premier projet. Le rapport final a été présenté à la sixième session du Comité directeur et sera rendu public à la troisième Réunion de haut niveau.

21. Les rapports du PPE-TSE sur les projets sur l'«écoconduite» réalisés à Riga et en Pologne ont été présentés au Comité directeur à ses deuxième (mars 2004) et troisième (avril 2005) sessions, respectivement⁷ (voir l'encadré 2).

2. Progrès accomplis par les États membres en matière de gestion de la demande

22. Bien que l'atteinte d'un équilibre durable entre les différents modes de transport demeure un important objectif dans la plupart des pays de la région et que certains pays aient fait état d'expériences positives (voir l'encadré 1), les pouvoirs publics ont en général passablement de difficultés à y parvenir. Ainsi, l'objectif visant l'élaboration de stratégies d'investissement pouvant influencer de manière plus efficace sur la répartition des modes de transport vers des modes plus viables pour les marchandises comme pour les voyageurs, qui avait été prévu dans le PPE-TSE, n'a pas été atteint. D'autres moyens d'action préconisés par le Programme paneuropéen ne se sont pas non plus concrétisés, notamment: l'engagement de réorienter l'investissement intérieur et l'aide bilatérale de façon à encourager l'évolution des modes de transport; une meilleure collaboration avec les institutions financières internationales (IFI), en

coopération interministérielle en Lituanie, les avantages économiques liés à la pratique du vélo et de la marche en Autriche et l'évaluation des effets des transports sur la santé au Royaume-Uni.

⁵ <http://www.euro.who.int/Document/trt/PEPSynthesis.pdf>.

⁶ <http://www.euro.who.int/Document/trt/PEPSynthesis.pdf>.

⁷ Voir les adresses http://www.thepep.org/en/committee/documents/ECE.AC.21.2004.10e_000.pdf et <http://www.thepep.org/en/committee/documents/ECE-AC.21-2002-9E.DOC>.

particulier dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE; et la création d'un fonds spécial pour le financement de projets pilotes tendant à une telle réorientation dans ces pays (ECE/AC.21/2002/9-EUR/02/5040828/9, annexe 1).

23. Toutefois, dans quelques pays comme le **Royaume-Uni**, certaines des politiques mises en œuvre exigent l'élaboration, par les grandes entreprises publiques et privées, de plans de transports viables pour les voyageurs comme pour les marchandises (ECE/AC.21/2002/9-EUR/02/5040828/9, annexe 1). Dans d'autres pays, notamment la **Belgique**, les politiques publiques visant à rembourser les entreprises qui favorisent la pratique du vélo pour se rendre au travail se sont révélées efficaces, et dans quelques pays (notamment le **Danemark** et les **Pays-Bas**) le vélo représente un pourcentage non négligeable des transports urbains. L'**Autriche** a quant à elle mis sur pied un programme complet sur la gestion de la mobilité destiné aux entreprises, aux collectivités et aux autorités publiques, aux entreprises touristiques, aux écoles, aux organisations de jeunes ainsi qu'au secteur de la planification et de la construction. Une attention particulière a été accordée à la promotion du vélo en tant que mode de transport sain et respectueux de l'environnement au moyen d'un plan directeur fédéral sur la pratique du vélo.

Encadré 1: Gestion de la demande: évolution vers des modes de transport plus respectueux de l'environnement

Plusieurs pays ont indiqué, dans le questionnaire du PPE-TSE, avoir mis en place des politiques destinées à favoriser le transfert modal, pour s'éloigner du transport routier et privilégier le transport ferroviaire, le transport fluvial et le transport urbain par réseau ferré léger. Ainsi, la **Bulgarie** a indiqué que les responsables politiques s'efforçaient de venir à bout des problèmes de congestion en préconisant le transport intermodal pour les passagers et les marchandises, en revitalisant le secteur ferroviaire, en favorisant le transport maritime et fluvial et en développant le réseau ferroviaire urbain dans les grandes villes. L'**Allemagne** et la **Hongrie** ont quant à elles indiqué qu'elles avaient adopté des plans de transport au niveau fédéral pour assurer la compatibilité des politiques de mobilité viables avec l'environnement.

En marge de sa stratégie climatique, l'**Autriche** a mis à exécution un programme complet sur la gestion de la mobilité qui comporte quatre volets. Premièrement, les entreprises, les collectivités et les autorités publiques, les entreprises touristiques, les écoles, les organisations de jeunes ainsi que le secteur de la planification et de la construction bénéficient d'un soutien technique de la part de consultants payés par le Ministère de l'environnement afin d'élaborer des plans de mobilité qui permettront de réduire les émissions de dioxyde de carbone (CO₂). Deuxièmement, ces programmes s'ajoutent à des programmes de soutien financier du Ministère de l'environnement qui accordent une aide financière aux entreprises, collectivités et autres institutions investissant dans des mesures de mobilité destinées à réduire les émissions de CO₂ et privilégiant l'écoconduite, les véhicules et carburants de remplacement, la pratique du vélo, les transports publics novateurs et la gestion de la mobilité. Troisièmement, une vaste campagne de sensibilisation a été organisée pour inciter la population à se tourner vers l'écoconduite et la pratique du vélo. Quatrièmement, le Ministère de l'environnement récompense chaque année les personnes qui élaborent et mettent en œuvre des mesures de réduction des émissions de CO₂. Ainsi, en seulement deux ans, plus de 150 partenaires ont participé à l'exercice, ce qui a permis de réduire les émissions de CO₂ de plus de 120 000 tonnes annuellement.

Encadré 2: Écoconduite

Nombreux sont les pays d'Europe occidentale, comme la **Finlande**, les **Pays-Bas**, le **Royaume-Uni**, la **Suède** et la **Suisse**, qui ont pris des mesures pour promouvoir l'écoconduite à grande échelle. Les **Pays-Bas**, en particulier, ont partagé leur savoir-faire dans ce domaine avec d'autres pays comme la **Lettonie** et la **Pologne**, et les ont aidés à organiser des ateliers sur les techniques permettant de réduire les coûts, qui sont destinés prioritairement aux chauffeurs professionnels. L'expérience vécue aux **Pays-Bas** indique que l'écoconduite de voitures particulières pourrait permettre de réaliser des économies d'énergie et de réduire les émissions de CO₂ de 10 à 25 %. Le changement de comportement au volant permet aussi d'accroître la sécurité routière et de diminuer la pollution sonore. Des expériences similaires tentées en **Allemagne** ont démontré que les chauffeurs professionnels empruntant le réseau routier pour transporter des marchandises commerciales qui appliquaient les techniques d'écoconduite pouvaient régulièrement réduire leur consommation d'énergie d'au moins 5 %.

L'**Autriche** a pour sa part mis au point un programme en trois volets afin de promouvoir l'écoconduite auprès de différents groupes. Elle a ainsi préparé des guides sur l'écoconduite et des cours de formation destinés aux moniteurs d'auto-école ainsi que des cours spéciaux de formation professionnelle destinés aux exploitants de parc automobile et elle a organisé un concours d'écoconduite à l'intention du grand public. Les résultats démontrent que ce genre de mesures ne présentent que des avantages sur le plan de la réduction des émissions de dioxyde de carbone et des coûts.

3. Recommandations en vue de moyens d'action ultérieurs

24. Les activités concernant la gestion de la demande et la répartition des modes de transport gagneraient peut-être à être davantage axées sur les domaines où le PPE-TSE peut changer le cours des choses. On pourrait plutôt chercher à promouvoir des instruments et mécanismes permettant de modifier le comportement des automobilistes, comme les techniques d'écoconduite (voir l'encadré 2). De même, on pourrait améliorer les outils utilisés pour procéder à une évaluation économique des effets des transports sur l'environnement et la santé, notamment en adaptant plus soigneusement les mécanismes et modèles aux différents cadres institutionnels et géographiques en vigueur dans les pays de la région paneuropéenne, en particulier dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE.

C. Transports urbains viables

1. Résultats du PPE-TSE et moyens d'action paneuropéens

25. Cette activité vise à favoriser le renforcement des capacités des secteurs concernés, à mieux faire connaître les transports urbains viables et à formuler des recommandations de politique générale pertinentes pour les pays de l'ESE et de l'EOCAC. Le Programme paneuropéen a entre autres donné lieu à trois ateliers internationaux sur le renforcement des capacités. Outre les pouvoirs publics, ont participé à ces trois ateliers des représentants de réseaux urbains, d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales, d'associations internationales de transport, d'institutions financières internationales et du milieu universitaire.

a) Un atelier intitulé «Aménagement et transports urbains viables du point de vue de la santé et de l'environnement» a eu lieu à Nicosie, en 2003 (ECE/AC.21/2004/4-EUR/04/5045236/4). Cet atelier soulignait les difficultés rencontrées dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE, notamment la pollution atmosphérique urbaine et ses effets sur la santé et l'environnement, la congestion et les accidents de la circulation. Il a réuni des experts en matière de transport, d'environnement, de santé et d'aménagement du territoire, qui représentaient les administrations locales et centrales, ainsi que des représentants du milieu universitaire et du secteur privé de 12 pays européens;

b) Un atelier intitulé «Mise en œuvre de politiques de transports urbains viables en Fédération de Russie et dans d'autres pays de la CEI⁸», organisé conjointement avec la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT), s'est tenu à Moscou en 2004 (ECE/AC.21/2005/4-EUR/05/5046203/4). Cet atelier présentait une vue d'ensemble des effets des transports urbains sur l'environnement et la santé dans les pays de l'EOCAC. Y ont participé des représentants des administrations centrales et locales, principalement du secteur des transports mais aussi des secteurs de la santé et de l'environnement, et des spécialistes de l'aménagement du territoire et de l'aménagement urbain;

c) Un atelier sur le thème des transports et de l'aménagement urbains viables a eu lieu à Tbilissi en 2006 (ECE/AC.21/2006/4-EUR/06/THEPEPST/4)⁹. Cet atelier a rassemblé 70 représentants des secteurs des transports, de l'environnement et de la santé et des spécialistes de l'aménagement du territoire représentant des administrations nationales et municipales de Géorgie, d'Arménie, d'Azerbaïdjan ainsi que d'autres pays membres de la CEE et de l'OMS/Europe.

26. D'autres activités ont cherché à promouvoir la pratique sécuritaire de la marche et du vélo dans les zones urbaines. En 2005, pour appuyer la mise en œuvre de telles activités, le Comité directeur a constitué une équipe spéciale composée de près de 20 représentants de pays membres de la région et d'organisations que la question intéresse. Qui plus est, le Réseau européen pour la promotion de l'activité physique favorable à la santé (HEPA Europe)¹⁰, qui œuvre en collaboration avec l'OMS/Europe, a contribué à réaliser ces activités. Au nombre des résultats, on retrouve:

a) Le Colloque satellite sur l'activité physique liée au transport et la santé (Magglingen, Suisse, 2005). Des spécialistes ont débattu des questions suivantes: les déterminants, les effets sur la santé et la mesure de l'activité physique liée au transport, ainsi que l'évaluation et l'efficacité des interventions, des politiques et des stratégies;

⁸ Communauté des États indépendants.

⁹ Voir l'adresse http://www.thepep.org/en/workplan/urban/urban_docs.htm#Tbilisi.

¹⁰ www.euro.who.int/hepa.

b) Études de cas relatives à la synergie entre la promotion de l'activité physique et le secteur des transports: exemples de pays européens. Cette série de 48 exemples pratiques émanant de 11 pays¹¹ visait à aider les États membres à faire la promotion intersectorielle de l'activité physique par la pratique du vélo et de la marche;

c) Un inventaire international des documents sur la promotion de l'activité physique a été réalisé dans le but de permettre aux États membres d'accéder facilement aux informations pertinentes et de diffuser les expériences actuelles en vue d'aider à l'élaboration de politiques. L'inventaire porte sur les documents directifs provenant de différents niveaux (national, sous-national et local) de l'administration et de différents secteurs qui participent à la promotion de l'activité physique, par exemple la santé, les sports, les transports, l'environnement et l'éducation. Les documents pertinents peuvent être consultés sur le site Web du Mécanisme d'échange d'informations du PPE-TSE;

d) Un projet sur l'évaluation économique des effets de la marche et du cyclisme sur la santé visait à établir des orientations à l'intention des professionnels¹². Les résultats devraient être pris en compte dans des analyses coûts-avantages complètes des interventions dans le secteur des transports ou des projets d'infrastructure, s'ajoutant ainsi aux outils qui existent déjà pour faire un bilan économique de ces interventions concernant, par exemple, les émissions polluantes ou la congestion routière. Des directives méthodologiques visant à quantifier les effets de la pratique du vélo et de la marche sur la santé ainsi qu'un outil indicatif permettant d'en faire un bilan économique et un manuel d'utilisation ont été présentés en novembre 2007¹³;

e) Une manifestation connexe, la Conférence ministérielle européenne de l'OMS sur la lutte contre l'obésité, a été organisée à Istanbul, en novembre 2006. Cette conférence a principalement donné lieu à l'adoption de la Charte européenne sur la lutte contre l'obésité¹⁴, laquelle note: a) l'importance de l'activité physique, en soulignant les liens qui existent avec des processus comme le PPE-TSE et le CEHAP¹⁵; b) le devoir qui incombe à la société de créer des conditions favorables à l'activité physique; et c) le rôle joué par d'autres secteurs aux niveaux national et local et l'importance de recourir à différents outils et instruments pour promouvoir l'activité physique (comme les évaluations des incidences sur la santé et sur l'environnement, les réglementations en faveur d'une plus grande sécurité des piétons et des cyclistes, les mesures incitatives et fiscales et les campagnes d'information et de sensibilisation). En outre, la Charte insiste sur la nécessité d'élaborer des directives opérationnelles pour promouvoir l'activité physique au quotidien et améliorer la surveillance et l'évaluation de l'efficacité des interventions. Ces aspects ont été étudiés plus avant dans un document de l'OMS intitulé

¹¹ http://www.euro.who.int/hepa/projects/20050615_2.

¹² http://www.euro.who.int/eprise/main/WHO/Progs/TRT/policy/20070503_1.

¹³ http://www.euro.who.int/eprise/main/WHO/Progs/TRT/policy/20070503_1.

¹⁴ <http://www.euro.who.int/Document/E89567.pdf>.

¹⁵ Plan d'action pour l'environnement et la santé des enfants en Europe.

«Promouvoir l'activité physique au service de la santé: cadre d'action dans la Région européenne de l'OMS»¹⁶. La Conférence d'Istanbul a également été l'occasion de rendre publiques deux brochures explicatives destinées aux responsables politiques concernant l'activité physique, mais axées sur les questions environnementales ainsi que sur la pratique du vélo et de la marche, intitulées *Physical activity and health in Europe: evidence for action* (Activité physique en Europe: les bases factuelles sous-tendant l'action)¹⁷ et *Promoting physical activity and active living in urban environments: the role of local governments* (Promouvoir l'exercice physique et une vie active en milieu urbain: le rôle des autorités locales)¹⁸.

2. Progrès accomplis par les États membres en matière de transports urbains viables

27. Les réponses au questionnaire indiquent que des progrès ont été réalisés au regard des programmes d'économie d'énergie et de l'utilisation de carburants de remplacement dans les pays de l'EOCAC. Ainsi, en **Arménie**, certains taxis et véhicules de transport public sont passés de l'essence au gaz naturel comprimé afin de réduire les émissions totales. En **République tchèque**, le Ministère des transports appuie les programmes nationaux axés sur l'économie d'énergie et l'utilisation de carburants de remplacement ainsi qu'un programme de renouvellement des véhicules de transport public. En **Géorgie**, la législation assujettit les vieux véhicules importés à des droits d'accise plus élevés afin d'encourager l'importation de véhicules plus récents. L'**Allemagne** a quant à elle commencé à effectuer des recherches sur le contrôle de la circulation, la mobilité et les transports et élabore actuellement un plan directeur logistique sur le transport des marchandises.

28. En 2005, l'**Autriche** a mis en œuvre un régime d'avantages fiscaux prévoyant des avantages financiers (comme la réduction de la taxe à l'achat) pour les nouveaux véhicules diesel munis d'un filtre à particules, ainsi qu'une pénalité fiscale pour les véhicules diesel polluants sans filtre. Cette méthode a donné d'excellents résultats, puisque la proportion des véhicules diesel neufs munis d'un filtre à particules est passée de 4 % en janvier 2005 à plus de 80 % en 2007. Le succès remporté par cette initiative a donné lieu à une réforme globale de la taxe à l'achat. Cette réforme, qui entrera en vigueur en juillet 2008, prévoit des avantages financiers pour les véhicules dont les émissions de CO₂ sont inférieures à 120 g/km et les véhicules répondant déjà à des normes strictes concernant les oxydes d'azote (NO_x) conformément à la norme Euro 6, ainsi qu'un avantage fiscal global pour les véhicules propres utilisant des carburants de remplacement.

¹⁶ Document disponible également en anglais, en allemand et en russe à l'adresse <http://www.euro.who.int/Document/E90191.pdf>.

¹⁷ Ce document est également disponible en russe et en italien à l'adresse <http://www.euro.who.int/document/e89490.pdf>.

¹⁸ Ce document est également disponible en russe, en italien et en turc à l'adresse <http://www.euro.who.int/document/e89498.pdf>.

29. Bien que toutes les villes de la région ne soient pas en mesure d'offrir à leurs citoyens des services de transports publics fiables et peu coûteux, la promotion de transports publics propres et efficaces est toujours considérée comme une excellente solution aux nombreux problèmes de transports urbains. En **Géorgie**, par exemple, la ville de Tbilissi a amélioré son système de transports publics (principalement le réseau de bus) ces deux dernières années. De nouveaux bus ont été importés des Pays-Bas et d'Ukraine, et d'autres améliorations du réseau de métro ont été entreprises. En 2007, environ 9 % du budget municipal a été consacré au métro de Tbilissi.

30. L'**Allemagne** a indiqué que des recommandations pratiques avaient été formulées à l'intention des compagnies de transport et des autorités municipales concernant les services locaux de transport de passagers, et ce, sur la base de recherches et d'exemples concrets. **Malte** a mis en œuvre le premier volet d'une politique destinée à contrôler l'accès des véhicules à la capitale, La Valette, et prévoyant des parcs-relais gratuits pour le public. En **République tchèque**, la plupart des villes disposent de systèmes de transports publics intégrés et bien développés. Le Gouvernement du **Royaume-Uni** travaille de concert avec les autorités locales intéressées afin de mettre au point un barème de tarification routière pour résoudre les problèmes locaux de congestion, notamment en investissant dans les transports publics.

Encadré 3: Planification de l'accessibilité au Royaume-Uni: transport intégré et avantages intersectoriels d'une meilleure accessibilité

Le Département des transports du Royaume-Uni a entrepris un projet visant à évaluer les incidences d'un système de transport intégré et coordonné ainsi que les avantages intersectoriels découlant d'une meilleure accessibilité. Ce projet permettra de réaliser des études de cas sur les meilleures pratiques afin de trouver des solutions faisant appel au transport coordonné ou intégré, d'établir et d'analyser les facteurs de succès et de quantifier les avantages et les coûts pertinents. Le projet vise:

- À évaluer les incidences de la coordination ou de l'intégration des transports sur les politiques de transport local;
- À définir les obstacles qui empêchent une application plus généralisée de solutions coordonnées ou intégrées permettant de fournir des services de transport (par exemple, les obstacles réglementaires ou institutionnels à la mise en commun des ressources);
- À cerner les problèmes que rencontrent les zones qui n'ont pas adopté la solution du transport intégré ou qui ne l'ont fait que dans une certaine mesure; et à évaluer l'impact que pourrait avoir une meilleure intégration des transports pour les autorités et les partenaires locaux.

31. En **Fédération de Russie**, les problèmes de congestion ont incité les autorités à investir dans de meilleurs systèmes de transports publics. Toutefois, les programmes concernés se limitent souvent à la construction de nouvelles routes, car les restrictions à l'utilisation des véhicules et les taxes de stationnement sont mal accueillies et difficiles à mettre en œuvre au titre de la législation actuelle. En **Azerbaïdjan**, le rythme soutenu de l'urbanisation et de la

croissance démographique de Bakou a entraîné un surpeuplement et une congestion routière. Exception faite du métro, les services de transport municipal sont principalement assurés par des minibus, qui remplacent progressivement les tramways et les bus électriques, pourtant plus respectueux de l'environnement.

32. Certains pays ont mis en place des systèmes de gestion de la circulation pour réduire les encombrements. En **Bulgarie**, par exemple, le programme opérationnel de développement régional s'attache à établir des systèmes automatisés de gestion et de contrôle de la circulation, à mettre en place des systèmes d'information et de gestion de la circulation ou à améliorer les systèmes existants (comme des centres de contrôle de la circulation, des systèmes informatiques centraux, des stations de détection des véhicules, des panneaux à message variable, des stations de comptage des accès à l'autoroute ou des systèmes secondaires de communication) et à mettre au point une infrastructure et des réseaux routiers desservant les nouvelles destinations et les zones résidentielles éloignées.

33. Environ un tiers des trajets actuellement effectués en voiture sont inférieurs à 3 kilomètres, et beaucoup plus de déplacements pourraient être faits à pied ou à vélo, particulièrement dans les zones urbaines. L'adoption de plans nationaux spécifiques a permis à un certain nombre de pays de réaliser des progrès s'agissant de la promotion de la marche et du vélo en tant que modes de transport sains et respectueux de l'environnement: **Allemagne, Autriche, Finlande, France, Norvège, République tchèque et Suisse**. Le vélo est depuis peu considéré comme un élément propice à la planification de transports plus viables dans les villes des pays de l'ESE. En **Serbie**, par exemple, en marge d'un plan directeur de développement urbain, Belgrade a engagé un programme de construction d'autres pistes cyclables. La priorité est tout d'abord accordée aux pistes destinées au cyclisme récréatif mais l'objectif à long terme, c'est que la part modale du vélo atteigne 10 %, alors qu'elle n'est actuellement que de 2 %.

34. Selon les données recueillies dans certains pays, la pratique du vélo est généralement plus courante dans les pays disposant d'une politique mieux adaptée aux besoins des cyclistes (un document de politique nationale constituant un indicateur important). Les deux pays où le cyclisme est le plus ancré dans les mœurs, le **Danemark** et les **Pays-Bas**, sont également ceux qui possèdent une longue tradition de bienveillance envers les cyclistes tant sur le plan des investissements consacrés à cette activité que sur celui de la reconnaissance de ce fait dans la politique des transports.

Encadré 4: Planification des transports au niveau municipal: Allemagne, Hongrie et Royaume-Uni

Plusieurs pays ont fait des progrès en ce qui concerne l'élaboration de cadres nationaux sur la planification de transports urbains viables aux niveaux local et municipal. Ainsi, en **Allemagne**, les municipalités doivent présenter des plans de développement des transports pour que les autorités fédérales financent les projets d'infrastructure des transports locaux, conformément à la loi qui régit le financement des transports urbains. En **Hongrie**, le programme de développement urbain à moyen terme de Budapest (programme Podmaniczky) prévoit le développement urbain de la capitale pour les dix prochaines années. Au **Royaume-Uni**, le système des plans locaux de transport repose sur des stratégies quinquennales en matière de transport intégré conçues au niveau local, en partenariat avec la collectivité.

Encadré 5: L'amélioration des conditions propices à la pratique sécuritaire du vélo et de la marche contribue à une vie urbaine saine

Plusieurs pays ont fait état de progrès dans la promotion de la marche et du vélo comme modes de transport sains et respectueux de l'environnement. La stratégie nationale sur le développement du cyclisme de la République tchèque prévoit un soutien systématique des modes de transport sans danger pour l'environnement, et le Ministère de la santé fait la promotion de l'activité physique dans le cadre d'initiatives comme «Keep it balanced!», un projet de promotion de la santé axé sur la prévention de l'obésité, et de campagnes sur la sécurité à vélo qui encouragent le port du casque. En Géorgie, la ville de Tbilissi et le Ministère de l'intérieur ont mis à exécution un programme destiné à améliorer la sécurité des rues de la ville en installant des caméras dans les rues et aux carrefours achalandés, ou dans les alentours, afin de surveiller la circulation et d'enregistrer les infractions commises par les conducteurs ou les piétons. En Allemagne, de nombreux projets ont été réalisés depuis quelques années pour mettre en œuvre un plan national sur le cyclisme. S'inspirant d'une politique nationale qui remporte un grand succès en Finlande depuis 1993 et qui a permis de réduire de moitié les accidents de vélo entre 1990 et 2000, un programme de promotion du cyclisme actualisé a été présenté en 2001. Ce programme a pour objectif de doubler la pratique du vélo d'ici à 2020 et d'améliorer encore davantage la sécurité. Les avancées de la sécurité routière se sont poursuivies, et seulement 26 décès ont été causés par des accidents de vélo en 2004, soit une nouvelle réduction de 50 % principalement attribuée à ce programme, même si la pratique du vélo a diminué en 2004 en raison de conditions météorologiques médiocres. En Autriche, un plan directeur sur le cyclisme a été conçu pour lutter contre les changements climatiques et accroître la mobilité physique. Ce plan directeur comprend un train complet de mesures visant à accroître la part modale du vélo, de façon à réduire de façon significative les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques et la pollution sonore, et d'engendrer des effets positifs sur la santé à la suite d'une augmentation de l'activité physique.

3. Recommandations en vue de moyens d'action ultérieurs

35. Des ateliers sous-régionaux ont permis, d'une part, d'attirer des participants de l'ensemble des trois secteurs et, d'autre part, de formuler des recommandations concrètes et pratiques, comme celles qui suivent, présentées à l'atelier de Tbilissi:

a) Élaborer et mettre en œuvre des stratégies globales en matière de transports urbains précisant les mesures à prendre au niveau local;

b) Accroître l'attrait des transports publics, en particulier des bus électriques et des tramways, et améliorer la réglementation des services offerts par le secteur privé (minibus). Il serait par exemple envisageable de mettre au point des systèmes intégrés de distribution de billets et des cours de formation pour une conduite plus respectueuse de l'environnement et plus sécuritaire;

c) Engager des réformes des prix pour mieux gérer l'utilisation des véhicules particuliers et réduire les effets externes des transports sur l'environnement et la santé; supprimer les subventions de stationnement et introduire des taxes de stationnement; modifier les droits d'accise afin que les prix des carburants témoignent réellement de leur impact sur l'environnement; et instaurer un système d'avantages fiscaux pour les véhicules produisant très peu ou pas du tout d'émissions.

36. Dans son récent livre vert intitulé «Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine» (septembre 2007), la **Commission européenne** (CE) a indiqué que pour repenser la mobilité urbaine, il faudrait optimiser l'usage des divers modes de transport et organiser la «comodalité» entre différents modes de «transports collectifs» (notion à laquelle la CE donne un sens plus large qu'à la notion de transport public, qui inclut le train, le tramway, le métro, le bus ou le taxi, car elle recouvre les taxis ou le transport à la demande). Selon la CE, «l'efficacité est le maître-mot: les transports collectifs ne peuvent devenir compétitifs que s'ils affichent des temps de trajet comparables à ceux de la voiture». Les deux directives de la CE qui s'appliquent au transport public par bus ou par tram, tout comme un nouveau règlement sur les services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, visent à améliorer la qualité et l'efficacité des transports publics et collectifs. Un processus de consultation des acteurs a permis à la CE de déterminer que les citoyens souhaitaient un «grand débat public sur ce que pourrait être cette politique européenne».

37. Malgré les avantages que présente la pratique du vélo et de la marche dans les zones urbaines, parmi lesquels on retrouve, outre d'importants bénéfices pour la santé, une réduction de la pollution atmosphérique et sonore, de la congestion et des émissions de CO₂, la promotion systématique de la locomotion douce en tant qu'élément plus viable d'une politique des transports n'a pas suscité beaucoup d'attention dans la plupart des pays, comme l'a signalé la CEMT en 2004¹⁹. Ainsi, la marche en particulier ne retient pas suffisamment l'attention, malgré la proportion souvent relativement élevée des déplacements effectués en régions urbaines. Le fait qu'il n'existe pas de données européennes comparables sur l'essor du cyclisme et de la marche est un signe éloquent que la politique des transports néglige toujours ces deux activités.

38. Des efforts supplémentaires doivent être faits pour encourager l'adoption de politiques préconisant la marche et le vélo comme modes de transport sains et respectueux de l'environnement. Le fait d'inclure dans ces politiques les avantages que ces activités présentent, notamment sur les plans de la santé et de la sécurité routière, permettrait non seulement de procéder à une évaluation plus complète, mais aussi de fournir des arguments plus concluants en faveur de la marche et du cyclisme. Les directives opérationnelles et les outils disponibles devraient être perfectionnés, et leur application devrait être soutenue pour faciliter la prise en compte des effets des transports sur la santé dans les évaluations économiques des interventions. Plusieurs obstacles empêchent la population de choisir le vélo et la marche comme activité physique régulière, notamment le niveau de sécurité apparent ou réel. Il importe donc de prendre ces obstacles en considération au moment d'élaborer les politiques en la matière (voir l'encadré 5).

¹⁹ <http://ntlsearch.bts.gov/tris/record/tris/00979015.html>.

39. Dans son livre vert cité plus haut, la CE a souligné à quel point il était important de rendre attractifs et sûrs les modes de transport susceptibles de remplacer la voiture particulière, notamment la marche et le vélo, et a indiqué que les citoyens tablaient sur des infrastructures sûres. L'amélioration de la sécurité routière, surtout pour les piétons et les cyclistes, a également été soulignée.

40. Il est aussi essentiel que les mesures dites «intelligentes» ou «douces», visant à favoriser un choix plus éclairé et un changement de comportement volontaire s'agissant des modes de transport, jouissent d'un appui plus soutenu. De telles mesures contribuent en effet à trouver un juste milieu entre les interventions axées sur l'environnement (comme la locomotion douce ou les restrictions de circulation) et les solutions préconisant une modification des comportements. Elles forment ensemble les pierres angulaires d'une politique intégrée destinée à promouvoir et favoriser des solutions privilégiant les transports viables.

41. Les administrations nationales et les autorités locales ont un rôle important à jouer dans l'établissement d'un cadre propice à l'activité physique; des mesures doivent donc être adoptées aux niveaux national et local pour promouvoir le transport actif (notamment la marche, le vélo, l'utilisation des escaliers et un recours accru aux transports publics). Pour accroître l'activité physique liée aux transports, les responsables politiques doivent:

- a) Mettre en place les éléments propices à l'activité physique (lieux, espaces verts et aires de loisirs);
- b) Aplanir les risques et les peurs associés aux accidents de la circulation pour rendre la pratique de la marche et du vélo plus sécuritaire; et offrir des options concrètes (notamment en planifiant l'aménagement du territoire et les transports, en réglementant l'utilisation de dispositifs de protection, en abaissant les limites de vitesse et en mettant en place une infrastructure des transports publics et des panneaux de circulation);
- c) Élaborer des politiques sur la pratique de la marche et du vélo dans la foulée des politiques sur les transports viables;
- d) Élaborer d'autres politiques et réglementations connexes (par exemple en intégrant un programme d'information sur les règles de la circulation dans le programme scolaire ou en promouvant une culture de la marche et du vélo par le biais de programmes d'éducation et de communication, d'incitations et de mesures réglementaires);
- e) Veiller à ce que les statistiques courantes sur les transports tiennent pleinement compte du vélo et de la marche aux fins de l'élaboration des politiques et de l'évaluation des progrès réalisés et l'efficacité des interventions.

D. Zones sensibles sur le plan environnemental

42. La deuxième Réunion de haut niveau, qui a eu lieu en 2002, a abordé deux questions transversales parmi les priorités du PPE-TSE, à savoir les zones sensibles sur le plan environnemental et les besoins spéciaux des pays de l'EOCAC et de l'ESE. Puisque toutes les activités prioritaires effectuées dans le cadre du Programme paneuropéen ciblent de plus en plus

les besoins particuliers de ces pays, la présente section ne sera pas étoffée davantage. En outre, certains travaux ont récemment été réalisés au sujet des zones sensibles. Plusieurs conférences ont eu lieu durant les premières années du PPE-TSE, et des progrès limités ont été accomplis par les États membres, comme l'indique ce qui suit.

1. Résultats du PPE-TSE et moyens d'action paneuropéens

43. La Déclaration de Vienne, adoptée en 1997 par la Conférence régionale sur les transports et l'environnement de la CEE, définit les zones sensibles comme suit: «zones dont les écosystèmes sont particulièrement sensibles, où les conditions géographiques et la topographie risquent d'accroître la pollution et le bruit ou dans lesquelles il existe des ressources naturelles ou un patrimoine culturel uniques». Parmi les zones sensibles particulièrement vulnérables aux effets des transports figurent les régions montagneuses, les zones côtières et les zones marécageuses.

44. La Conférence de la CEE sur les zones sensibles, défi majeur pour l'environnement et les transports en Europe, qui a eu lieu à Eisenstadt (Autriche) en 2001, a constitué un tournant dans la reconnaissance, par les gouvernements européens, des zones sensibles sur le plan environnemental et des effets des transports sur celles-ci. La Conférence a conclu: a) que les plans en matière de développement régional, d'aménagement du territoire et d'infrastructure des transports devraient comporter des critères visant à protéger ces zones sensibles et à réduire les impacts sur celles-ci; et b) que les campagnes de relations publiques et d'information jouaient un rôle important dans la modification du comportement des consommateurs.

45. En 2004, les participants à une conférence organisée à Vienne sur le transport viable des marchandises dans les zones sensibles ont conclu: a) qu'il fallait définir les zones sensibles, de préférence au niveau de l'Union européenne (UE), puisque les solutions différeront en fonction des zones concernées; b) que des règles et mesures plus rigoureuses s'avéraient nécessaires pour protéger les zones sensibles et que la législation communautaire devrait en tenir compte; et c) que des politiques visant à protéger les zones sensibles devaient être établies aux niveaux européen et régional (par exemple pour les pays alpins ou pyrénéens).

46. La conférence organisée à Vienne en 2004 a été suivie d'une autre conférence sur le même sujet qui a eu lieu cette fois à Vitoria-Gasteiz (Espagne), en 2005. Les questions suivantes y ont été abordées: a) la terminologie propre aux zones sensibles; b) leur importance pour l'économie et le risque de surprotéger ces sites au détriment d'autres zones (les normes environnementales devraient être élevées partout et pas seulement dans les zones sensibles); et c) l'importance de développer des modes de transport respectueux de l'environnement. Ces trois conférences visaient à mieux faire connaître aux responsables européens les effets des transports de marchandises sur les zones sensibles comme les régions montagneuses. Les progrès réalisés récemment dans ce domaine ont toutefois été lents et ne concernaient que quelques pays (en particulier dans la région alpine).

2. Progrès accomplis par les États membres concernant les zones sensibles

47. L'**Autriche** et la **Hongrie** ont collaboré à un projet qui s'est déroulé dans la zone transfrontière de Neusiedler See-Fertő tó, une zone protégée comportant un écosystème extrêmement sensible inscrit comme site du patrimoine mondial de l'UNESCO. Sur la base d'un accord conclu entre les Ministres de l'environnement autrichien et hongrois à l'occasion de la Conférence d'Eisenstadt qui a eu lieu en 2001, ce projet-cadre, mis en œuvre en 2004, doit servir de modèle à l'élaboration de solutions novatrices en ce qui concerne le transport dans les zones sensibles sur le plan environnemental. Il porte essentiellement sur les transports publics novateurs et viables. L'**Autriche** et la **Suisse** font quant à elles appel à des instruments fiscaux pour réduire ou limiter la demande de transport routier, assumer les coûts du développement du réseau ferroviaire et financer l'entretien du réseau routier. En appliquant la Convention alpine, les huit pays concernés ont mis sur pied un système de surveillance qui permet de mieux définir et mesurer les besoins et les effets des transports sur la région.

3. Recommandations en vue de moyens d'action ultérieurs

48. La sensibilité des zones environnementales peut être déterminée en fonction de leur valeur naturelle, mais aussi de la façon dont elles réagissent face aux perturbations causées notamment par les transports. En conséquence, les solutions préconisées doivent tenir compte de ces deux aspects de la question. Au nombre des recommandations spécifiques figurent:

a) La promotion du transport intermodal, de façon à réduire la dépendance par rapport au transport routier, en particulier compte tenu de la croissance que devrait connaître le transport de marchandises;

b) Une très faible proportion des marchandises sont actuellement transportées par voie ferroviaire. Cette proportion devrait être augmentée, tout comme celle des marchandises acheminées par voie maritime ou fluviale, ce qui devrait se traduire par une augmentation des investissements dans les chemins de fer. Les fonds nécessaires pourraient provenir de différentes taxes sur l'utilisation des routes;

c) L'élargissement du rôle du secteur des transports maritimes, lorsqu'il y a lieu;

d) La suppression de politiques ayant des effets de distorsion, comme les subventions, qui réduisent artificiellement les coûts d'autres modes de transport moins respectueux de l'environnement;

e) L'établissement de limites d'émission plus sévères, afin de réduire autant que possible les perturbations;

f) L'intégration appropriée de considérations spécifiques sur les zones sensibles dans les évaluations de l'impact sur l'environnement, et la vérification de la prise en compte de ces considérations;

g) Une coopération au-delà des frontières. Comme le démontrent les expériences vécues en Autriche, en Hongrie et dans les pays alpins, de nombreuses zones sensibles sur le plan environnemental recouvrent plus d'un pays. Tous les pays concernés doivent donc conjuguer leurs efforts pour que ceux-ci soient couronnés de succès.

III. DÉMARCHE ET RECOMMANDATIONS DU PPE-TSE

49. Bien que le Comité directeur du PPE-TSE et son Bureau se soient en général félicités des progrès accomplis dans les domaines prioritaires établis, certains problèmes ont été signalés concernant la démarche adoptée. Le plan de travail du Programme paneuropéen n'inclut qu'un nombre limité d'activités devant être réalisées dans ces domaines prioritaires (ECE/AC.21/2002/9-EUR/02/5040838/9). Cette approche limitée a été préconisée en réaction au Programme commun d'action de Vienne, qui comportait un nombre si élevé d'activités diverses qu'il n'a pas été possible d'en assurer la visibilité. Comme il ne disposait pas d'un financement suffisant, ce programme n'a pas donné de résultats concrets.

50. Bien que la plupart des domaines prioritaires du PPE-TSE aient été traités durant la période visée, les moyens d'action énumérés dans le plan de travail n'ont pas tous été mis en œuvre dans la pratique et ils n'ont pas tous donné des résultats concrets. Ainsi, aucune activité n'a été entreprise depuis 2002 en ce qui concerne les zones sensibles. De surcroît, aucune collaboration n'a eu lieu avec d'autres organisations internationales, à l'exception de la CEMT, devenue le Forum international des transports.

51. Par ailleurs, le fait que les travaux se limitaient seulement à quelques domaines et activités a permis au Comité directeur d'adopter une approche simplifiée et d'augmenter l'impact, la visibilité et l'image du PPE-TSE auprès des experts et des responsables politiques. Toutefois, à l'exception des ressources budgétaires et humaines limitées attribuées par l'OMS et les Nations Unies pour appuyer les activités opérationnelles du Programme paneuropéen, en particulier le Mécanisme d'échange d'informations, la disponibilité restreinte et l'imprévisibilité des fonds extrabudgétaires provenant de quelques organisations et pays donateurs ont empêché l'exécution de projets plus ambitieux.

52. Si les ressources affectées aux activités du PPE-TSE réalisées au niveau paneuropéen n'augmentent pas de façon significative, il conviendrait peut-être de conserver l'approche limitée actuelle, ainsi que l'a recommandé le Comité directeur en 2006. De plus, il pourrait être utile d'envisager de préciser davantage les priorités, en particulier concernant «la gestion de la demande et le transfert modal», pour que les objectifs du Programme correspondent davantage à son potentiel réaliste, et d'abandonner les objectifs trop ambitieux qui n'ont pas été atteints, comme les stratégies d'investissement et d'autres mesures influant sur la répartition des modes de transport.

53. Des activités pourraient être développées dans d'autres domaines, notamment l'élaboration de directives concernant les évaluations des impacts sur l'environnement et la santé et la réalisation d'études de cas sur les différentes solutions et bonnes pratiques dans le domaine des transports urbains viables (par exemple la panoplie de moyens d'action) ou sur la modification des comportements (comme la promotion de l'écoconduite, l'utilisation des transports publics ou encore la pratique du vélo et de la marche). Dans ces domaines «peu contraignants», les

gouvernements pourraient tirer profit du prestige des organisations internationales (Nations Unies) et d'un mécanisme international (PPE-TSE) pour faire accepter l'intégration des politiques par les administrations et le grand public, en particulier dans les pays de l'EOCAC et de l'ESE.

IV. CADRE INSTITUTIONNEL DU PPE-TSE ET RECOMMANDATIONS

54. Tel qu'indiqué précédemment, la deuxième Réunion de haut niveau, organisée en 2002, a constitué le Comité directeur du Programme paneuropéen et son Bureau en tant qu'organes tripartites, remplaçant la Réunion commune sur les transports et l'environnement de la CEE et le Groupe directeur de la Charte de Londres de l'OMS/Europe. Le Comité directeur a reçu le mandat d'établir une orientation stratégique et des directives opérationnelles. Il se réunit annuellement depuis 2003. Le Bureau se réunit aussi au moins une fois par année pour préparer les sessions du Comité.

55. Les taux de participation sont toutefois en baisse: en 2007, outre les centres de liaison du PPE-TSE, ont assisté à la session annuelle du Comité directeur des experts de 22 pays alors que ce chiffre était de 23 en 2006, de 27 en 2005 et de 29 les deux années précédentes. Comme la majorité des participants viennent de l'UE, les taux de participation des pays de l'EOCAC et de l'ESE ont été tout particulièrement faibles. En 2007, seulement 5 pays de l'EOCAC et 2 pays de l'ESE ont assisté à la session du Comité directeur (les coûts de mission étant assumés par les Fonds d'affectation spéciaux du PPE-TSE), alors que ces chiffres étaient de 5 pays de l'EOCAC et 3 pays de l'ESE en 2006 et de 4 pays de l'EOCAC et 4 pays de l'ESE en 2005.

56. On peut bien sûr comprendre que la participation à des réunions internationales est onéreuse, particulièrement pour les pays de l'EOCAC et de l'ESE, mais la participation d'experts provenant de ces pays est absolument essentielle à la crédibilité du Programme paneuropéen. La collaboration d'experts compétents provenant de ces pays (et représentant les trois secteurs) est particulièrement cruciale si l'on veut que le PPE-TSE soit réellement un mécanisme paneuropéen répondant aux besoins de tous les pays membres.

57. Les organisations et institutions financières internationales comme la Commission européenne et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) n'ont que sporadiquement assisté aux sessions du Comité directeur. Cette situation est peut-être provoquée par le fait que le PPE-TSE privilégie quelques activités spécifiques qui ne présentent pas nécessairement un intérêt intrinsèque pour ces organisations. Cependant, elle pourrait aussi être attribuable aux possibilités limitées dont celles-ci disposent pour assister à de telles réunions et contribuer aux discussions.

58. La nature tripartite du PPE-TSE et son «indépendance» par rapport à la CEE et aux mécanismes institutionnels de l'OMS/Europe contribuent également au manque de visibilité et d'efficacité du Programme. Alors que les ressources utilisées pour le secrétariat et les conférences du PPE-TSE proviennent des organes des Nations Unies, le Comité directeur fait rapport à l'OMS/Europe, au Comité des politiques de l'environnement de la CEE et au Comité des transports intérieurs de la CEE, et il reçoit son mandat uniquement des réunions de haut niveau et n'a de compte à rendre qu'à celles-ci.

59. Par conséquent, et c'est peut-être ce qui se produit au niveau national, le PPE-TSE et son domaine de compétences ne sont pas au cœur des activités et préoccupations des organes de l'OMS/Europe et de la CEE ou de leurs secrétariats. La seule façon de suppléer à cette absence d'appropriation par les acteurs concernés, constatée dans bon nombre d'activités et de processus horizontaux et intersectoriels, c'est de veiller à ce que les États membres et les centres de liaison s'engagent fermement à faire de réels progrès à un niveau politique élevé.

60. Compte tenu de ces contraintes, de nouveaux efforts doivent être faits pour rendre les sessions du Comité directeur du PPE-TSE plus attrayantes aux yeux des parties concernées. Il serait par exemple envisageable d'examiner certains principes directeurs à l'occasion des sessions annuelles, dans le cadre notamment de débats approfondis sur des sujets et activités particulièrement utiles ou concernant l'intégration des politiques en matière de transport, d'environnement et de santé, et de laisser au Bureau du PPE-TSE le soin d'aborder les questions courantes et administratives, aux fins d'approbation par le Comité directeur uniquement.

61. De surcroît, une participation accrue des pays de l'EOCAC et de l'ESE nécessitera fort probablement une assistance continue de la part des donateurs internationaux. Conformément à ce qui se fait dans d'autres cas similaires, on pourrait envisager d'utiliser un certain pourcentage (par exemple 10 %) des ressources extrabudgétaires affectées aux activités du Programme paneuropéen pour assumer de telles dépenses.

62. Enfin, de nouveaux efforts doivent être accomplis pour accroître le nombre de centres de liaison nationaux qui seraient en mesure d'agir en tant que coordonnateurs nationaux et de représenter les trois secteurs, et pour susciter l'intérêt d'ONG compétentes dans les domaines des transports, de l'environnement et de la santé.

V. FINANCEMENT DU PPE-TSE ET RECOMMANDATIONS

63. La deuxième Réunion de haut niveau s'est engagée à assurer la réalisation effective du Programme paneuropéen par l'affectation de ressources et de moyens financiers suffisants pour mener à bien les activités prévues au titre des priorités réaménagées. Bien que des ressources aient été périodiquement accordées au Programme paneuropéen par plusieurs pays donateurs, en particulier pour la mise au point du Mécanisme d'échange d'informations du PPE-TSE, ces ressources n'ont pas suffi à réaliser toutes les activités prévues dans le plan de travail (ECE/AC.21/2002/9, annexe 1)²⁰. Cette situation était attribuable non seulement à un niveau de financement insuffisant, mais aussi à la nature imprévisible des fonds mis à disposition, ce qui a posé de multiples problèmes au regard de la réalisation effective des activités prévues. Il a plus précisément été impossible d'obtenir des fonds réguliers pour assurer le fonctionnement continu du Mécanisme d'échange d'informations de façon à répondre aux besoins. En outre, le mécanisme prévu pour l'acquisition de «parts», qui devait servir à soutenir de manière spécifique ou générale le programme de travail du PPE-TSE, n'a pas donné de résultats concrets, bien qu'un système similaire ait assez bien fonctionné dans le cadre de la Convention d'Aarhus²¹.

²⁰ Les principaux donateurs sont jusqu'à maintenant: l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, les États-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse, ainsi que l'ECE et l'OMS.

²¹ La Convention de la CEE sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

64. Le Programme paneuropéen ne reposant sur aucun fondement juridique (tel un accord multilatéral ou une convention), il est difficile d'obtenir un financement durable de la part des États membres. D'autres efforts doivent donc être faits pour recueillir des fonds de manière plus efficace, notamment grâce à la présentation de propositions de projet attrayantes, en vue d'accroître la visibilité et l'impact du PPE-TSE dans la région.
