



COMMISSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE POUR L'ASIE ET LE PACIFIQUE

Réunion de hauts responsables gouvernementaux préparatoire à la
Conférence ministérielle sur les transports

6-8 novembre 2006
Busan (République de Corée)

**QUESTIONS ÉMERGENTES CONCERNANT LES TRANSPORTS:
LES TRANSPORTS ET LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE
POUR LE DÉVELOPPEMENT**

(Point 5 f) de l'ordre du jour provisoire)

**POLITIQUE ET ÉVALUATION INTÉGRÉES POUR LE DÉVELOPPEMENT
DE TRANSPORTS DURABLES**

Note du secrétariat

RÉSUMÉ

Le présent document complète le document intitulé «Les transports et les objectifs du Millénaire pour le développement» (E/ESCAP/MCT/SGO/7), également examiné au titre du point 5 f) de l'ordre du jour.

Il a pour objectif général de souligner l'importance de transports durables et d'exposer certains éléments de voies d'avenir souhaitables ainsi que les moyens d'intervention disponibles. Il décrit en particulier la hiérarchie émergente des outils, processus et modes de participation intégrés susceptibles d'être utilisés à des fins d'évaluation aux niveaux local et national, de même que dans un contexte transfrontière. De telles approches peuvent aider à définir une combinaison de moyens d'action qui permette aux transports de contribuer au maximum au développement durable et à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

La «vision» d'un réseau de transport asiatique intégré (voir E/ESCAP/MCT/SGO/2) incorpore implicitement des éléments de transport durable. La gestion d'un tel réseau requiert aussi des approches politiques intégrées qui soient applicables à l'ensemble des modes de transport, aux objectifs économiques, environnementaux, sanitaires et sociaux et à ceux qui visent la réduction de la pauvreté, de même qu'à tous les niveaux d'intervention – des projets aux politiques en passant par les programmes et les plans.

Les approches décrites dans le présent document peuvent donc concourir à la mise en place de transports durables en général et à la concrétisation de la «vision» en particulier.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1
A. Contexte	1
B. Objectif	1
C. Justification de la démarche	1
I. TRANSPORT DURABLE.....	3
A. Concept et définition	3
B. Durabilité du système de transport dans la région de la CESAP – tendances actuelles et objectifs souhaitables	5
C. Analyse des politiques dans la perspective de scénarios de transport durable	7
II. POLITIQUE ET ÉVALUATION INTÉGRÉES ET INSTRUMENTS JURIDIQUES	9
A. Expériences nationales	9
B. Grandes orientations internationales et mise en commun des données d'expérience.....	18
C. Problèmes et expérience transfrontières	19
III. QUESTIONS À EXAMINER	22
A. Au niveau national.....	22
B. Au niveau régional.....	22

LISTE DES TABLEAUX

1. Implications d'un scénario avec dynamique inchangée comparé à un scénario de transport durable pour la région de la CESAP pour la période 2006-2030.....	6
2. Classification des outils d'évaluation pour la prise de décisions en matière de transports	11
3. Quelques exemples de l'utilisation de l'évaluation environnementale stratégique, de l'évaluation intégrée, de l'évaluation comparative des choix de développement et des méthodes apparentées pour évaluer les plans, programmes et politiques appliqués dans la région de la CESAP	16

LISTE DES FIGURES

I. Illustration schématique des liens entre transports et développement économique	2
II. D'une démarche axée sur un projet et un mode de transport à une démarche intégrée.....	10

LISTE DES ENCADRÉS

1. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et son protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants	17
2. Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention Espoo) et le Protocole de Kiev.....	20

INTRODUCTION

A. Contexte

1. Le développement durable est par définition un objectif que l'humanité doit se fixer pour pouvoir continuer d'améliorer son niveau de vie. Les objectifs du Millénaire pour le développement¹ consistent en un large éventail de cibles ou d'échéances devant servir à mesurer les progrès accomplis vers la réalisation du développement durable d'ici à 2015. En conséquence, les cibles proposées dans le domaine des transports pour la région de la CESAP dans le document intitulé «Les transports et les objectifs du Millénaire pour le développement» (E/ESCAP/MCT/SGO/7) sont destinées à évaluer le respect d'une série importante d'échéances devant conduire au développement de transports durables dans la région. Bien que les deux séries d'objectifs et de cibles constituent des repères majeurs, elles ne couvrent pas l'ensemble des aspects du développement durable qui doivent être pris en compte dans le processus décisionnel.

2. On peut faire valoir que l'intégration des pays aux réseaux internationaux de production, avec l'appui des transports et des communications, a contribué à sortir de la pauvreté davantage d'habitants d'Asie au cours des trente dernières années que jamais auparavant dans l'histoire de l'humanité. Aussi la «vision» définie (voir E/ESCAP/MCT/SGO/2) prévoit-elle des interventions spécifiques dans le domaine des transports visant à favoriser l'extension des réseaux internationaux de production aux zones non côtières et aux pays sans littoral du continent asiatique. Elle décrit donc l'un des éléments d'un système de transport durable dans la région de la CESAP.

3. Si l'on veut concrétiser durablement cette vision et maximiser la contribution des transports au développement durable, il faut tenir compte dans le processus décisionnel relatif aux transports de tous les éléments constitutifs du transport durable.

B. Objectif

4. Le présent document a pour objectif général de souligner l'importance de transports durables et d'exposer certains éléments de voies d'avenir souhaitables ainsi que les moyens d'intervention disponibles. On y décrit en particulier la hiérarchie émergente des outils, processus et modes de participation intégrés susceptibles d'être utilisés à des fins d'évaluation à l'échelon national et dans un contexte transfrontière. De telles approches peuvent aider à définir une combinaison de moyens d'action qui permette de maximiser la contribution des transports au développement durable et à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

C. Justification de la démarche

5. Les transports sont tout à la fois une condition indispensable et un puissant moteur du développement économique et social. Des mesures appropriées doivent toutefois être prises pour faire en sorte qu'ils contribuent au maximum à l'amélioration des conditions de vie et de travail. Cela

¹ www.un.org/millenniumgoals/

suppose que l'on maîtrise les externalités positives et négatives des transports, telle que la pollution, les problèmes de sécurité, les encombrements, les effets sur la pauvreté et la spécialisation accrue, afin de mettre en place des transports durables (section I).

6. La croissance économique importante enregistrée dans la région de la CESAP, la motorisation rapide et l'accroissement des flux de marchandises sont à la fois la cause et le résultat des investissements massifs réalisés dans la construction et l'entretien des infrastructures de transport (de l'ordre de 1 % à 6 % du produit intérieur brut). Dans de nombreux pays membres de la CESAP, il se construit depuis le début de la présente décennie davantage de routes, de voies ferrées, de ports et d'aéroports qu'il n'en avait jamais été construit auparavant. Une fois en place, ces infrastructures détermineront, du fait de leur longévité et de leur impact, les choix de développement pour les prochaines décennies. En clair, la vingtaine d'années à venir pourrait offrir aux décideurs une occasion tout à fait unique d'accroître la durabilité des systèmes de transport et d'éviter ce faisant l'enfermement dans des systèmes de transport futurs non souhaitables (section I.B).

7. Des transports durables peuvent contribuer amplement au développement économique et à l'amélioration des conditions de vie et de travail. La figure I donne un aperçu de la complexité des interactions. En substance, une boucle de réactions détermine la manière dont des transports durables peuvent contribuer à l'amélioration ou à la dégradation des conditions de vie et de travail.

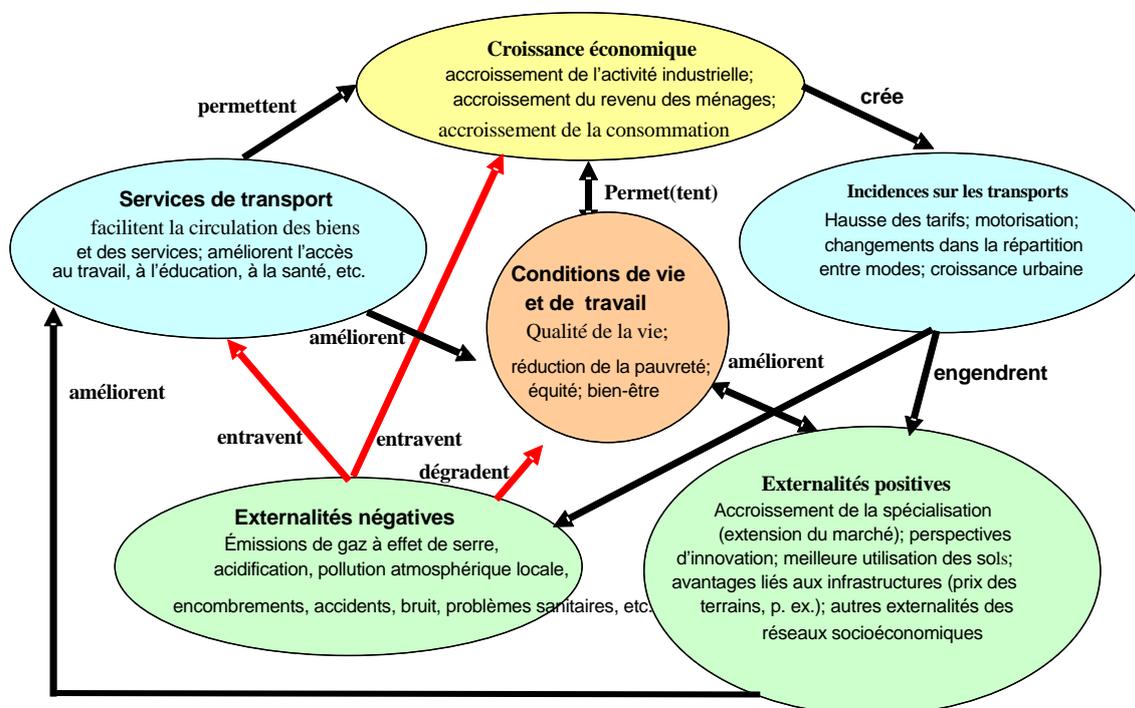


Figure I. Illustration schématique des liens entre transports et développement économique

8. Comme il est expliqué en détail dans le présent document, les systèmes de transport actuellement en place dans la région ne sont pas viables à divers égards. On notera que même dans les cas où les externalités négatives des transports n'ont pas encore porté atteinte de façon significative aux services de transport, à la croissance et aux conditions de vie, des changements négatifs peuvent intervenir avec une étonnante rapidité du fait de la nature des écosystèmes et des réseaux socioéconomiques, qui sont souvent à la limite du point de rupture.²

9. La «vision» d'un réseau de transport asiatique intégré comprend implicitement des éléments de transport durable. Sa concrétisation pourrait virtuellement soutenir une croissance économique rapide dans la région, aider à concilier croissance et aspects redistributifs, et aboutir à des améliorations sur les plans de l'efficacité logistique, de la fiabilité, des économies d'énergie et de l'aménagement du territoire. Elle permettrait en outre de choisir systématiquement les voies souhaitables vers la mise en place dans la région de la CESAP d'un système de transport futur qui soit durable. Ainsi, un réseau efficace de ports secs pourrait ouvrir de nouvelles perspectives de passage de la route au rail (là où une telle démarche est souhaitable). De ce point de vue, les moyens d'intervention et les processus décrits dans le présent document peuvent se révéler utiles pour la mise en place de transports durables en général et la concrétisation de la «vision» en particulier. Il convient de relever à ce propos que le secrétariat a récemment diffusé une monographie exposant la portée du réseau de transport asiatique intégré proposé et les voies possibles pour l'établir³.

10. L'examen attentif des outils et des processus intégrés lors de la conception des politiques et des programmes en matière de transports peut déboucher sur une démarche plus positive, dans le cadre de laquelle les questions d'environnement, de société et de lutte contre la pauvreté ne seront pas considérées comme de simples «ajouts» aux politiques économiques et à celles des transports, mais comme des éléments à part entière de leurs objectifs. En principe, une telle démarche doit pouvoir être suivie pour un coût faible, voire dans certains cas négatif, car il existe de nombreuses solutions qui ne présentent que des avantages.

I. TRANSPORT DURABLE

A. Concept et définition

11. Le concept de «transport durable» s'inspire de l'appellation générale «développement durable», qui tient compte de tous les secteurs de l'activité humaine. Cette expression a été popularisée par le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de 1987 qui définit le développement durable comme «un développement qui répond aux besoins du présent sans

² M. Gladwell, *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference* (Little, Brown and Company, mars 2000).

³ CESAP, *Toward an Asian Integrated Transport Network*, Monograph Series on Managing Globalization, N° 1 (ST/ESCAP/2399) (<http://www.unescap.org/publications/detail.asp?id=1137>).

compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs»⁴. Cette définition sous-entend que les mouvements de personnes et de marchandises doivent se faire dans des conditions qui soient supportables pour l'environnement, la société et l'économie.

12. La définition proposée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comprend quatre éléments. Un système de transport durable⁵ est un système qui:

1) Offre un accès sûr, économiquement viable et socialement acceptable aux personnes, aux lieux, aux biens et aux services;

2) Respecte les objectifs généralement admis en matière de santé et de qualité de l'environnement, tels ceux qui ont été fixés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) concernant les polluants atmosphériques et le bruit;

3) Protège les écosystèmes en évitant le dépassement des charges et niveaux critiques pour l'intégrité des écosystèmes, notamment ceux qui ont été définis par la Commission économique pour l'Europe (CEE) à propos de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique;

4) N'aggrave pas des phénomènes planétaires négatifs tels que le changement climatique et l'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique.

13. La définition de l'OCDE est certes largement utilisée, mais elle met surtout l'accent sur les objectifs environnementaux. Les responsables des pays en développement et des pays en transition de la région de la CESAP s'attachent à répondre en outre à des objectifs de transport durable considérés comme cruciaux pour la région. En conséquence, il est proposé de retenir pour la région de la CESAP une définition pratique du transport durable qui comprend, en plus des éléments figurant dans la définition de l'OCDE, les six points énumérés ci-après. Un système de transport durable est donc un système qui:

5) Est conçu de manière à contribuer à la réduction de la pauvreté dans toutes ses dimensions, y compris les éléments mentionnés dans la Déclaration du Millénaire;

6) Fournit des niveaux croissants de services de transport qui sont abordables, fiables, efficaces et rapides;

7) Réduit l'utilisation des ressources à des niveaux supportables en termes d'utilisation de l'énergie, des sols et des matériaux;

8) Limite le fardeau de la dette publique à des niveaux soutenables (compte tenu des modifications intervenant dans les dépenses publiques d'équipement et de fonctionnement);

⁴ *Our Common Future* (Notre avenir à tous) (Oxford University Press, 1987), chap. 2, «Towards sustainable development» (Vers un développement durable).

⁵ Voir le rapport de synthèse du projet de l'OCDE sur les transports écologiquement viables (<http://www.oecd.org/env/ccst/est/curract/vienna2000/EST-Synthesis-Report-PartI.pdf>).

9) Maximise une croissance économique à long terme conçue pour être profitable à toutes les parties du territoire national, y compris l'arrière-pays et les zones frontalières;

10) Facilite la circulation fluide des marchandises et des personnes au-delà des frontières nationales, y compris dans le cadre du transit, concourant ainsi à l'intégration économique régionale de même qu'à la paix, à la stabilité et aux «relations de bon voisinage» entre les pays.

14. Cette définition pratique qu'il est suggéré d'adopter pour la région de la CESAP va également dans le sens de celle qu'a proposé le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable, qui définit la mobilité durable comme étant la capacité de «répondre aux attentes de la société en matière de libre circulation, d'accessibilité renforcée, de communication, de commerce et de mise en œuvre des relations, sans avoir, aujourd'hui ou demain, à sacrifier des valeurs essentielles sur les plans humain ou écologique»⁶.

B. Durabilité du système de transport dans la région de la CESAP – tendances actuelles et objectifs souhaitables

15. Dans un rapport sur l'énergie et les transports soumis en 2001 à la Commission du développement durable dans le cadre du processus préparatoire du Sommet mondial du développement durable, le Secrétaire général a indiqué qu'il était largement reconnu que les modes de consommation dans le secteur des transports n'étaient pas viables⁷.

16. La mesure dans laquelle on peut considérer le système de transport comme étant durable est fonction des hypothèses que l'on retient pour son évolution future. On désigne souvent les ensembles cohérents et plausibles (mais pas nécessairement les plus probables) d'hypothèses au sujet de l'avenir sous le nom de scénarios ou d'«avenirs».L'un des scénarios de référence classiques est le «scénario avec dynamique inchangée», qui repose sur le principe de la poursuite des tendances actuelles quant aux principales dynamiques de changement sous-jacentes. Un tel scénario se distingue d'un «scénario avec situation inchangée» en ce que ce dernier postule l'absence de changement futur dans les politiques et les comportements. En revanche, un «scénario de transport durable» est fondé sur l'hypothèse que des efforts particuliers sont consentis pour atteindre les objectifs énoncés dans la définition pratique du transport durable.

17. Dans le tableau 1 ci-après, on établit une comparaison entre les implications d'un scénario supposant une dynamique inchangée du système de transport dans la région de la CESAP et les résultats que l'on pourrait obtenir avec un scénario de transport durable. Les scénarios sont définis à partir des 10 éléments de la définition pratique du transport durable. La comparaison fait apparaître les avantages potentiels considérables d'efforts entrepris pour accroître la durabilité du système de transport au cours des prochaines décennies. Il convient de noter que ce tableau constitue une synthèse des résultats de

⁶ Conseil mondial des entreprises pour le développement durable, *Mobilité 2030: les enjeux de la mobilité durable – Le projet Mobilité durable*, Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (2004).

⁷ E/CN.17/2001/PC/20, par. 24.

recherches décrits dans des rapports publiés récemment par le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, la Banque mondiale et la CESAP.

Tableau 1. Implications d'un scénario avec dynamique inchangée comparé à un scénario de transport durable pour la région de la CESAP pour la période 2006-2030*

N ^{os}	Implications d'un scénario avec dynamique inchangée	Scénario de transport durable
1a	Les encombrements risquent de s'aggraver dans les zones urbaines et sur les principaux axes de transport de marchandises des pays développés comme des pays en développement.	On s'emploie activement à maîtriser les niveaux d'encombrement et à les réduire à l'aide d'un ensemble de mesures, dont les instruments du marché et la promotion du passage à d'autres modes de transport.
1b	Les accidents se produisant sur les routes de la région pourraient faire quelque 610 000 victimes en 2020.	En 2030, le taux de mortalité sur les routes de la région, par véhicule automobile, est ramené au taux moyen mondial actuel.
2a	L'incidence de la pollution atmosphérique locale sur la santé un sujet de préoccupation majeur dans les agglomérations urbaines d'Asie.	En 2015, la pollution atmosphérique locale est fortement réduite dans les pays en développement.
2b	La pollution sonore ne diminuera pas.	La pollution sonore est réduite, en particulier le long des axes routiers et ferroviaires et à proximité des aéroports très fréquentés.
3	Les charges critiques seront dépassées pour certains écosystèmes dans les prochaines décennies.	Le dépassement des charges critiques est évité sur la majeure partie du territoire de la région.
4a	Les quantités absolues d'émissions d'oxydes d'azote (NO _x) et de monoxyde de carbone (CO) provenant des transports resteront plus ou moins stationnaires ou diminueront légèrement d'ici à 2030.	Les émissions de NO _x et de CO provenant des transports sont fortement réduites en 2010, tombant à des niveaux situés entre un tiers et la moitié des niveaux actuels.
4b	Les émissions de dioxyde de carbone (CO ₂) provenant des transports continueront d'augmenter plus vite que celles de la plupart des autres sources.	L'augmentation des émissions de CO ₂ provenant des transports ralentit, mais leur part dans le volume total des émissions de ce gaz continue de croître jusqu'en 2030.
5	La contribution des transports à la réduction de la pauvreté se limitera pour l'essentiel à de simples « retombées », 40% de la population pauvre totale vivant dans les zones urbaines en 2025.	En 2015, au moins 66 % des villages de la région de la CESAP sont accessibles par des routes praticables en toutes saisons, et tous le sont en 2030.
6a	Les transports gagneront en efficacité (ce sera le cas en particulier des ports et aéroports et de leurs liaisons terrestres) et en fiabilité, et le coût de transport des marchandises continuera de diminuer.	L'efficacité et la fiabilité progresseront encore davantage du fait d'une meilleure intégration des modes de transport et des améliorations apportées à la « logistique interne ».
6b	En 2030, les niveaux de mobilité personnelle dans la région s'établiront à 270 véhicules automobiles pour 1 000 personnes tandis que les chemins de fer perdront du terrain, en milieu urbain comme sur les parcours interurbains, dans la plupart des pays de la région de la CESAP.	En 2030, des niveaux de mobilité élevés sont atteints, non seulement par suite des acquisitions de véhicules mais aussi du fait de l'accès quasi-universel aux transports en commun urbains, de la mise en place de nouveaux couloirs ferroviaires à grande vitesse pour le fret et de la nouvelle desserte ferroviaire à grande vitesse pour le transport de passagers.
7a	La construction de routes absorbera à elle seule de 3 à 6 millions d'hectares de terres entre 2005 et 2015.	La consommation de terres par les routes est réduite à 2,5 millions d'hectares au moins de 2005 à 2015 grâce à la relance du chemin de fer et à d'autres mesures.
7b	La consommation d'énergie liée aux transports consistera encore presque exclusivement en essence et augmentera encore de 400 millions de tonnes d'équivalent pétrole par an dans la région d'ici à	La consommation d'énergie liée aux transports augmente, mais la part des carburants renouvelables (biocarburants et polycarburants, par exemple) dans la consommation totale s'accroît.

	2020.	
7c	La consommation de matières vierges continuera d'augmenter, malgré des taux de recyclage plus élevés. Le fret routier fera grimper en flèche les prix du caoutchouc naturel.	Des efforts particuliers sont faits pour accroître encore les taux de recyclage et limiter le besoin de quantités supplémentaires de caoutchouc naturel.
8	Le fardeau de la dette publique s'alourdira considérablement dans de nombreux pays en développement au cours des 30 prochaines années.	Le fardeau de la dette publique est limité grâce à des modes de financement novateurs, notamment les mécanismes de cofinancement de la protection de l'environnement et de financement de la viabilité.
9	La participation aux réseaux internationaux de production restera concentrée dans les régions maritimes voisines des grands ports et dans un certain groupe de pays.	En 2030, tous les pays membres de la CESAP, les pays sans littoral et les zones non côtières participent à des degrés variables aux réseaux internationaux de production.
10a	Les flux de transport transfrontières par voie terrestre continueront de progresser lentement en Asie mais, à quelques exceptions près, ils demeureront modestes au regard de ceux qui sont enregistrés en Europe et en Amérique du Nord; les questions de facilitation des mouvements transfrontières, en particulier celles qui sont liées au transit, continueront de faire obstacle à la circulation.	Des améliorations sont apportées aux infrastructures et aux mécanismes de facilitation des transports transfrontières de sorte que, dès 2015, le trafic transfrontière par voie terrestre s'intensifie (y compris s'agissant du transit) et s'affirme comme une véritable solution de remplacement du transport maritime et aérien entre pays voisins de même que sur certains longs parcours, notamment le pont terrestre eurasiatique.
10b	Alors que l'intégration ou la «fusion» des réseaux physiques de transport et de communication se poursuivra sur le plan commercial («logistique»), les pouvoirs publics continueront de réglementer ces secteurs séparément. Il n'y aura fusion avec les réseaux immatériels correspondants que dans de rares cas.	Les politiques du secteur public facilitent l'intégration ou la «fusion» des réseaux matériels et immatériels, y compris les réseaux de transport (routier, ferroviaire, fluvial et maritime, par exemple), les réseaux de communication et les réseaux immatériels (transitaires, opérateurs de transport multimodal, établissements bancaires, services en douane, services de santé, de sécurité, etc.).
10c	Un système en étoile de plus en plus complexe d'accords internationaux en matière de transports se mettra en place dans la région. Il sera difficile à gérer. On peut craindre que ce système ne soit trop fermé et inéquitable et que les engagements souscrits au titre de certains des accords ne soient incompatibles.	On met en place un système cohérent d'accords qui est équitable, ouvert à tous les membres de l'Organisation des Nations Unies et non discriminatoire, et auquel les membres de la CESAP peuvent s'associer par étapes, à mesure qu'ils sont prêts à souscrire aux divers engagements.

Sources: Conseil mondial des entreprises pour le développement durable, *Mobilité 2030: les enjeux de la mobilité durable – Le projet Mobilité durable* (2004); Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Changements climatiques 2001: Troisième rapport d'évaluation* (2001); Banque mondiale, *Cities on the Move – A World Bank Urban Transport Review* (Washington, 2002); CESAP, *Enhancing Regional Cooperation in Infrastructure Development, including that Related to Disaster Management* (ST/ESCAP/2408) (publication des Nations Unies, numéro de vente E.06.II.F.13), chap. III, «Transport infrastructure» et *Toward an Asian Integrated Transport Network*, Monograph Series on Managing Globalization, N° 1 (ST/ESCAP/2399).

* Les numéros figurant dans la colonne de gauche renvoient aux 10 éléments de la définition pratique du transport durable (section I.A.). La rubrique n° 9 correspond à la «vision» exposée dans le document E/ESCAP/MCT/SGO/2.

C. Analyse des politiques dans la perspective de scénarios de transport durable

18. Quelles politiques faut-il mettre en oeuvre pour changer de cap et passer des tendances actuelles insoutenables à des scénarios de systèmes de transport plus durables dans la région de la CESAP au cours des décennies à venir? À l'évidence, différentes voies s'offrent, qui font appel à diverses combinaisons de moyens d'intervention mettant l'accent, dans des proportions qui varient, sur l'information, la réglementation, la planification ou les instruments économiques. L'importance particulière accordée à tel ou tel aspect sera fonction des conditions nationales et locales et du calendrier choisi par les décideurs.

19. Les moyens ne manquent pas⁸ pour traiter les multiples questions interdépendantes qui se posent. Il ne s'agit pas tant de choisir le «bon» moyen que la combinaison optimale de moyens permettant de profiter au mieux des synergies. Une méthode stratégique, telle que l'évaluation intégrée (voir la section suivante), peut aider à définir cette combinaison.

20. La façon la plus élémentaire d'analyser systématiquement les moyens d'intervention possibles, qui est habituellement prévue dans les évaluations intégrées, est d'effectuer une analyse de scénarios. Anciennement, c'était surtout les militaires qui utilisaient cette méthode, mais les entreprises et les gouvernements civils l'ont adoptée à leur tour. Elle consiste à tester plusieurs combinaisons de moyens envisageables, par rapport à différentes évolutions futures possibles, mais pas nécessairement probables.

1. Enseignements tirés de l'analyse de scénarios faite par l'OCDE

21. L'OCDE a récemment exécuté un projet sur les techniques d'analyse de scénarios et d'analyse rétrospective dans le secteur des transports⁹. Des experts du secrétariat de l'OCDE et des pays membres de l'Organisation, dont certains membres de la CESAP, ont utilisé ces techniques pour déterminer les combinaisons de politiques cohérentes (voies) requises pour parvenir à des systèmes de transport durables dans leurs pays respectifs à l'horizon 2015¹⁰. Le projet a montré qu'il était possible de réduire les coûts externes des transports dans les pays de l'OCDE de 39 % pendant la période 1990-2015, contre un accroissement prévu de 30 % pour la même période selon un scénario supposant une situation inchangée.

2. Analyse de scénarios dans la région de la CESAP

22. Le projet et les lignes directrices de l'OCDE apportent des indications utiles pour la mise au point de programmes de développement de transports durables, notamment dans les pays en développement et les pays en transition de la région de la CESAP. Conformément à la définition pratique élargie du transport durable, certains aspects supplémentaires devraient probablement être repris dans le cas de la plupart des membres de la CESAP.

23. Il pourrait être utile de procéder pour l'Asie et le Pacifique à une analyse de scénarios concernant les politiques et les plans nationaux et régionaux en matière de transports analogues à celle que l'OCDE a effectuée. Cela permettrait notamment aux gouvernements d'évaluer leurs politiques de transport actuelles et prévues en termes de durabilité et de cohérence à l'échelle régionale.

⁸ Les moyens d'intervention peuvent prendre la forme d'instruments du marché (dégrèvements fiscaux, réforme de la taxe sur les véhicules, tarification au coût budgétaire intégral, comptabilisation des coûts externes, par exemple), de mesures dirigistes (normes sur la consommation moyenne de carburant par constructeur et restrictions du niveau d'émission des véhicules, par exemple) ou d'une autorégulation volontaire. Ces divers moyens peuvent concerner les infrastructures de transport, les véhicules ou les usagers. Pour un aperçu général des instruments envisageables, se reporter par exemple au document E/ESCAP/SGO/MCI(2)/8, qui a été soumis à la Réunion de hauts responsables gouvernementaux préparatoire à la Conférence ministérielle sur les infrastructures tenue à Séoul en 2001.

⁹ Le projet sur les transports écologiquement viables.

¹⁰ Organisation de coopération et de développement économiques, *Pour des transports écologiquement viables: les mesures à prendre* (OCDE, Paris, 2002); et *Lignes directrices de l'OCDE sur les transports écologiquement viables* (OCDE, Paris, 2002).

II. POLITIQUE ET ÉVALUATION INTÉGRÉES ET INSTRUMENTS JURIDIQUES

24. L'analyse de scénarios n'est que l'une des multiples méthodes susceptibles d'être utilisées pour l'évaluation systématique des politiques, des plans, des programmes et même des projets, à l'appui du processus décisionnel à divers niveaux. La présente section expose les concepts, les expériences nationales, les mandats internationaux pertinents et les questions particulières qui se posent dans le contexte transfrontière, et évoque également les instruments juridiques internationaux.

A. Expériences nationales

25. Il importe de noter que les différents outils et processus d'évaluation utilisés au niveau des projets, des programmes, des plans et des politiques sont complémentaires mais répondent à des questions différentes, quoique interdépendantes. Ainsi, l'évaluation environnementale d'un projet de construction d'une route entre deux villes peut aider à faire en sorte que le parcours soit bien choisi et que la route soit construite dans le respect de l'environnement, mais il faudra que l'on ait déterminé antérieurement, au moyen d'une évaluation des plans et des programmes en matière de transports, s'il est préférable d'opter pour une liaison routière ou pour une voie ferrée.

26. De même, la question de savoir s'il convient de délivrer un permis de construire ne se règlera pas au même niveau que celle qui concerne l'opportunité d'utiliser des fonds publics pour établir une voie de transport entre les deux villes. La décision quant à la délivrance d'un permis de construire dépendra pour une large part des résultats d'une évaluation effectuée au niveau du projet à l'échelle locale. Quant à la décision relative à la source des fonds, elle sera habituellement prise sur la base d'une évaluation des politiques nationales ou régionales en matière de transports. Il s'ensuit que la hiérarchie des évaluations qui se dessine vient à l'appui de la mise en œuvre des politiques nationales ainsi que des projets concrets conçus pour permettre la réalisation des objectifs de ces dernières, grâce à quoi on améliore en outre l'efficacité de la conduite générale des affaires publiques.

1. Le transport intermodal intégré exige un processus décisionnel intégré

27. La mise en place d'un système de transport intermodal véritablement intégré est de plus en plus perçue comme un moyen permettant non seulement d'améliorer l'efficacité économique, mais aussi d'assurer la durabilité des systèmes de transport locaux, nationaux et régionaux.

28. Toutefois, une telle démarche suppose un processus décisionnel qui soit intégré en termes de modes de transport (routes, chemins de fer, voies maritimes/ports, aéroports et ports secs), de type de durabilité (économique, environnementale et sanitaire, sociale, réduction de la pauvreté), de niveau d'intervention (politique, plan, programme, projet) et de dimensions spatiales (par exemple commune, province, État, pays, sous-région, région, monde) (voir figure II).

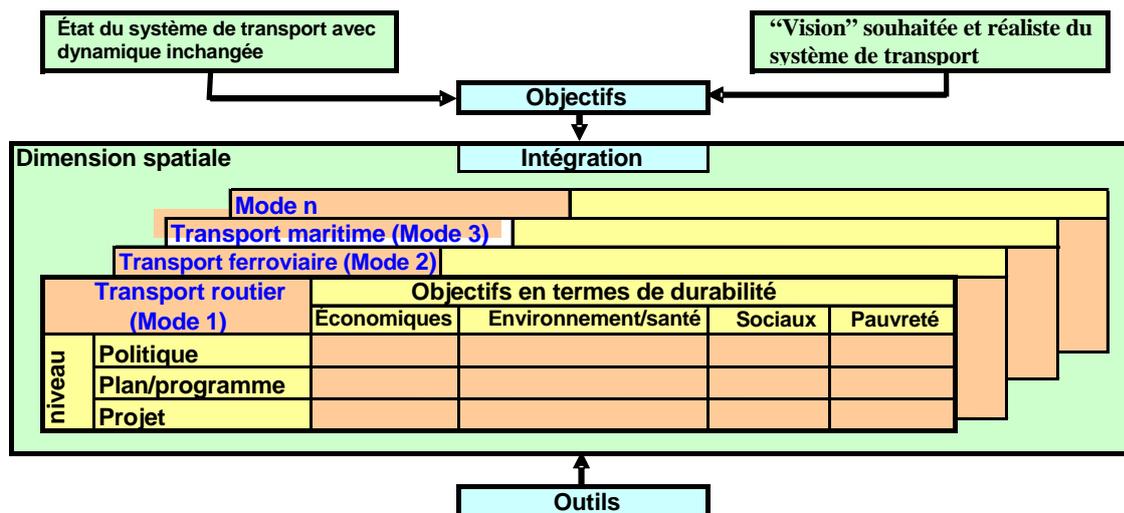


Figure II. D'une démarche axée sur un projet et un mode de transport à une démarche intégrée

29. Autrement dit, si l'on veut assurer la durabilité des transports en établissant un réseau de transport intermodal intégré à l'échelle internationale, il faudra logiquement instituer un processus décisionnel intégré qui permette l'évaluation des politiques, des plans et des programmes pour différents modes de transport, en plus des évaluations essentiellement axées sur les projets.

2. Méthodes d'évaluation des politiques, plans, programmes et projets en matière de transports

30. La nécessité de s'orienter vers des approches plus intégrées transparaît dans la hiérarchie des outils et processus d'évaluation qui s'est dégagée au fil des décennies, le but étant d'aider les décideurs des secteurs des transports à faire des choix équilibrés et cohérents aux niveaux local, national et transfrontière.

31. Des outils toujours plus nombreux et divers ont été adoptés depuis les années 1950. Dans les décennies 1950 et 1960, l'analyse coûts-avantages économiques est venue s'ajouter, pour les projets d'infrastructures à grande échelle, à la simple analyse financière. Dans les années 1970 et 1980, de nombreux pays ont également rendu obligatoires les évaluations d'impact environnemental, surtout au niveau des projets. À la fin des années 1970 et au début des années 1980 sont apparus divers autres outils d'évaluation, dont l'évaluation d'impact social, l'évaluation d'impact sanitaire, l'évaluation technologique, l'évaluation d'impact sur la pauvreté et l'évaluation des risques. Du milieu à la fin des années 1980, on a commencé, au niveau des politiques, à intégrer les effets environnementaux, sociaux et économiques et à s'intéresser aux effets cumulatifs. Depuis le début des années 1990, les pays sont de plus en plus nombreux à porter une attention croissante à l'évaluation intégrée et à l'évaluation de la durabilité dans le cadre de la planification et de la prise de décisions à l'appui du développement durable.

32. Toutefois, jusqu'à une époque récente, c'étaient principalement les ministères de l'environnement, et non ceux s'occupant des transports ou les organismes de planification économique, qui préconisaient et appliquaient la plupart des démarches de vaste portée. Si les ministères de l'environnement plaidaient généralement pour une évaluation intégrée au niveau le plus large, les planificateurs économiques et ceux des transports s'en tenaient à une conception plus étroite de l'évaluation. Récemment, les planificateurs des transports ont commencé à utiliser des approches stratégiques, y compris l'évaluation intégrée, et à étudier des solutions d'ensemble applicables à différents modes de transport, secteurs et emplacements, en tenant compte de tous les éléments constitutifs du transport durable.

33. Le tableau 2 donne un aperçu schématique des principaux outils d'évaluation destinés à prendre en compte des objectifs de durabilité économique, environnementale/sanitaire, sociale¹¹ et en matière de réduction de la pauvreté, du niveau des projets à celui des politiques. La classification s'applique aussi bien aux administrations nationales ou locales que dans le contexte international. Pour l'essentiel, on a progressivement utilisé ces outils pour la prise de décisions à un échelon de plus en plus élevé, garantissant ainsi la cohérence du niveau des politiques à celui des projets, et l'inverse (approche «descendante» ou «ascendante»).

Tableau 2. Classification des outils d'évaluation pour la prise de décisions en matière de transports

	Transports	Éléments économiques	Environnement, y compris la santé	Éléments sociaux	Pauvreté	
Calendrier d'adoption ↑ (années 1950 à 1990) ↓	Politiques (principalement intermodales)	Évaluation intégrée Évaluation de la durabilité Analyse traditionnelle stratégique des politiques Évaluation environnementale				Approche descendante
	Plans et programmes (intermodaux ou propres à un mode donné)	Évaluation intégrée Évaluation de la durabilité Évaluation environnementale stratégique				↑ ↓
	Projets (concernant en général un mode donné)	Analyse coûts-avantages économiques Analyse financière	Analyse d'impact environnemental et social Évaluation d'impact environnemental		Évaluation d'impact sur la pauvreté Évaluation d'impact sur la pauvreté	Approche ascendante
				Analyse d'impact social ou analyse d'impact sanitaire		

¹¹ Aux fins du présent document, les éléments dits sociaux recouvrent diverses questions à caractère social: problématique hommes-femmes, VIH/sida, gain ou perte de moyens d'existence (du fait d'une réinstallation, par exemple), possibilités d'accès aux services d'ordre social (santé, éducation et réseautage social), etc.

a) Niveau des projets

34. L'évaluation de l'impact environnemental, social et sanitaire des projets relatifs aux transports se révèle un outil de prévention utile lorsqu'elle est complétée par des instruments stratégiques au niveau du secteur ou du réseau. Les méthodes les plus communément utilisées et les plus normalisées sont l'évaluation d'impact environnemental et l'analyse d'impact environnemental et social. Ces outils aident les planificateurs des transports à prendre en considération des éléments d'importance cruciale dès la conception des projets, leur principal objectif étant d'atténuer ou de prévenir les effets environnementaux et sociaux néfastes de ces derniers.

35. Plusieurs pays de la région ont déjà pris des mesures dans ce sens. C'est le cas notamment du Bangladesh, de la Chine, de l'Inde, de l'Indonésie, de la République islamique d'Iran, du Kazakhstan, de la Malaisie, du Népal, de l'Ouzbékistan, des Philippines, de la République de Corée, de la Thaïlande, de la Turquie et du Viet Nam. En pratique, la plupart des pays d'Asie ont institutionnalisé l'évaluation d'impact environnemental au niveau des projets et certains ont acquis une expérience considérable en la matière. Les banques de développement, les institutions financières internationales et les autres donateurs ont par ailleurs imposé l'évaluation d'impact environnemental et/ou l'analyse d'impact environnemental et social, en particulier pour les projets d'envergure régionale, tels ceux qui concernent les réseaux de la Route d'Asie et du Chemin de fer transasiatique.

b) Niveau des plans et des programmes

36. On entend par évaluation environnementale stratégique une série d'«approches analytiques et participatives de la prise de décision stratégique qui visent à intégrer les considérations d'environnement dans les politiques, les plans et les programmes et à évaluer leurs interactions avec les considérations d'ordre économique et social»¹². L'évaluation environnementale stratégique peut compléter l'évaluation d'impact environnemental et d'autres types d'évaluation au niveau des projets. Elle est effectuée aux tout premiers stades du processus décisionnel et doit être adaptée au contexte considéré. L'évaluation environnementale stratégique a pris différentes formes au cours des quinze dernières années. Elle peut servir à mesurer les répercussions potentielles d'aménagements importants, faciliter la sélection des projets et permettre d'apprécier certains effets cumulés ou à grande échelle.

37. En pratique, il existe un continuum d'outils d'évaluation environnementale stratégique qui correspond à des degrés croissants d'intégration pour aboutir à l'évaluation intégrée, laquelle tend à l'intégration totale des facteurs environnementaux, sociaux et économiques et du facteur pauvreté. L'évaluation intégrée, dans ses diverses formes, est incontestablement l'instrument d'évaluation le plus large et le plus adaptable susceptible d'être utilisé à des fins stratégiques. Les planificateurs des transports peuvent mettre à profit la somme d'expérience des questions d'environnement planétaires accumulée au cours des trente dernières années par les chercheurs et les analystes des politiques.

¹² OCDE, «Guide de bonnes pratiques pour l'application de l'évaluation environnementale stratégique (EES) à la coopération pour le développement» (DCD/DAC(2006) 37), 6 juillet 2006.

38. L'évaluation comparative des options de développement est une variante particulière de l'évaluation intégrée qui consiste à comparer des programmes de développement au regard de leur contribution respective à la réduction de la pauvreté, à la réalisation des objectifs économiques et à la durabilité environnementale, en tenant compte de divers choix sectoriels et des emplacements considérés.

39. Il faut aussi noter qu'en règle générale, l'évaluation environnementale stratégique, l'évaluation intégrée et l'évaluation comparative des choix de développement comportent à la fois des aspects quantitatifs et des aspects qualitatifs, à l'inverse de l'analyse coûts-avantages, qui concerne essentiellement des éléments auxquels il est possible d'attribuer une valeur monétaire.

40. Les participants à la Conférence ministérielle de la CESAP sur les infrastructures, tenue à Séoul en 2001, ont débattu de l'utilisation des instruments d'évaluation stratégique tels que l'évaluation environnementale stratégique et l'évaluation intégrée pour l'élaboration de plans, de programmes et de politiques en matière d'infrastructures et l'ont préconisée¹³. Depuis lors, de nombreux pays ont accompli des progrès sur la voie de l'adoption ou de l'application de telles méthodes, en particulier au niveau des plans et des programmes en matière de transports. Au cours des cinq dernières années, on a vu se mettre en place un cadre normatif national et international relatif à l'évaluation d'impact environnemental et à l'évaluation environnementale stratégique, auquel les pays développés comme les pays en développement s'associent de plus en plus (voir <http://www.iied.org/Gov/spa/docs.html>).

41. On citera comme moyens d'évaluation connexes des plans et programmes les «documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté» et l'analyse d'impact social¹⁴, qui ont été mis en place par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Tout comme l'analyse d'impact environnemental et social, ces deux méthodes se limitent à l'examen de diverses conceptions possibles d'une réforme donnée, sans évaluer les autres réformes qui seraient envisageables.

i) Expérience hors de la région

42. Des moyens permettant de formaliser systématiquement une certaine harmonisation du processus décisionnel, tels que l'évaluation intégrée, l'évaluation environnementale stratégique et des mécanismes institutionnels apparentés, sont déjà utilisés en Europe depuis un certain nombre d'années. Dans l'Union européenne, l'évaluation environnementale stratégique a été prescrite en 2001 et une directive s'y rapportant est entrée en vigueur en 2004. La Commission européenne a établi son propre système général d'évaluation intégrée/stratégique des documents d'orientation internes et externes. Au cours de la dernière décennie, elle a également procédé à des évaluations environnementales stratégiques

¹³ Voir la note 8 plus haut.

¹⁴ Définie comme étant l'analyse des effets positifs et négatifs, du point de vue de la redistribution et de la réduction de la pauvreté, des changements de politique générale sur le bien-être de différents groupes sociaux, en particulier les catégories de population pauvres et vulnérables.

pour différents couloirs du réseau transeuropéen de transport¹⁵. En Belgique, au Danemark, en Finlande et aux Pays-Bas, notamment, l'évaluation environnementale stratégique concerne l'ensemble des modes de transport, ainsi que des mesures relatives aux infrastructures et à d'autres domaines et l'établissement de liens avec d'autres secteurs. Au niveau de la Commission économique pour l'Europe (CEE), un instrument international juridiquement contraignant, le Protocole à la Convention d'Espoo relatif à l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques, a été adopté en 2003 (voir encadré 2)¹⁶.

43. Pour ce qui est des pays en développement, on signalera des applications intéressantes de l'évaluation intégrée ainsi que de l'évaluation environnementale stratégique en matière de transports en Amérique du Sud, notamment l'évaluation intégrée de la Transamazonienne, au Brésil. La Banque mondiale réalise depuis le début des années 1990 des évaluations environnementales régionales et relatives au secteur des transports qui sont à rapprocher de l'évaluation environnementale stratégique.

ii) Dispositions juridiques dans la région de la CESAP

44. Si, dans la plupart des pays membres de la CESAP, l'évaluation au niveau des projets doit répondre à certaines conditions définies par la législation applicable aux évaluations d'impact environnemental ou au secteur des transports, les pays sont de plus en plus nombreux à avoir adopté des dispositions juridiques imposant que les plans et programmes de transport fassent l'objet d'évaluations¹⁷.

45. Des cadres d'évaluation d'impact environnemental avant la lettre, comprenant des éléments d'évaluation environnementale stratégique, existent dans presque tous les pays membres de la CESAP de l'Asie centrale et du Caucase. Ceci s'explique par le fait qu'au milieu des années 1980, dans l'ancienne Union des Républiques socialistes soviétiques, on avait introduit un mélange d'études environnementales commandées par l'État et d'évaluation des procédures d'impact environnemental. Si ce système semble n'avoir pas été modifié en Azerbaïdjan, au Kirghizistan, en Ouzbékistan et au Tadjikistan, des éléments d'évaluation de style occidental ont été ajoutés en Arménie, en Fédération de Russie, en Géorgie, au Kazakhstan et au Turkménistan. En Arménie, la loi sur l'évaluation d'impact environnemental de 1995 stipule que non seulement les projets mais également les concepts englobant propositions, programmes, dessins et modèles complexes, plans cadres et documentation sur la planification régionale doivent être soumis à ce type d'évaluation.

¹⁵ Cinq couloirs en Suède, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, en Autriche, en Italie, en France et en Belgique.

¹⁶ CEE et OMS, «Tableau d'ensemble des instruments relatifs aux transports, à l'environnement et à la santé et recommandations d'action future» – Rapport de synthèse (ECE/AC.21/2001/1).

¹⁷ La CEE a procédé à un examen informel de la législation de ses pays membres, y compris de données concernant neuf pays membres de la CESAP : «EIA et SEA legislation across South-Eastern and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia», voir www.unece.org/env/eia/legislation.htm

46. En Chine, des évaluations environnementales régionales sont obligatoires depuis 1998 pour les grands projets de construction. La nouvelle loi sur l'évaluation d'impact environnemental, en vigueur depuis 2003, impose une approche stratégique apparentée à une évaluation environnementale applicable aux plans stratégiques à long terme aux niveaux national, provincial et sectoriel, et aux plans et projets à court terme au niveau local. L'Indonésie suit le processus canadien d'examen de l'évaluation environnementale et demande qu'une évaluation d'impact environnemental soit effectuée pour chaque plan susceptible d'avoir un impact sensible sur l'environnement.

47. À Samoa, la loi de 2003 sur la planification et la gestion urbaines favorise la planification environnementale, notamment l'évaluation d'impact environnemental, la planification stratégique et la coordination des infrastructures, et prévoit une évaluation environnementale stratégique des plans d'aménagement.

iii) Quelques exemples tirés des secteurs des transports des pays membres de la CESAP

48. Si les évaluations environnementales stratégiques ainsi que les processus généraux d'évaluation sont devenus monnaie courante dans la plupart des pays de l'OCDE, ils n'ont été appliqués de manière systématique dans le secteur des transports que dans quelques pays en développement de la région de l'Asie et du Pacifique. Non pas que leurs capacités soient limitées car la plupart des pays de la région ont les infrastructures nécessaires pour faire en sorte que les évaluations environnementales stratégiques donnent des résultats.

49. Le tableau 3 ci-dessous donne une liste d'exemples, que l'on trouve dans des documents accessibles au public, de l'application de l'évaluation environnementale stratégique, de l'évaluation intégrée et des méthodes apparentées pour l'évaluation des plans, programmes et politiques des pays membres de la CESAP dans le secteur des transports. On notera en particulier parmi ces exemples les évaluations environnementales stratégiques effectuées en Chine depuis 1995 et l'utilisation de l'évaluation comparative des choix de développement dans la province indonésienne de Papouasie.

Tableau 3. Quelques exemples de l'utilisation de l'évaluation environnementale stratégique, de l'évaluation intégrée, de l'évaluation comparative des choix de développement et des méthodes apparentées pour évaluer les plans, programmes et politiques appliqués dans la région de la CESAP

Pays	Type	Date	Description
Province indonésienne de Papouasie	Évaluation comparative des choix de développement	2003	À la demande du gouvernement provincial, quatre scénarios de développement ont été envisagés: a) ne rien faire (« statu quo »), b) Autoroute Trans-Papouasie, c) mégaprogramme de mise en valeur de l'énergie hydroélectrique, et d) plan d'aménagement urbain dans deux villes
Chine	Évaluation environnementale stratégique	Depuis le début des années 90	Grande stratégie de développement des régions occidentales (2002); Zone de développement économique de Pudong à Shanghai (1993); Politique de développement de l'industrie automobile (1997)
Hong Kong (Chine)	Évaluation environnementale stratégique	Depuis 1989	Stratégie de développement portuaire et aéroportuaire (1989); stratégie de développement des chemins de fer (1993); étude sur le transport du fret (1994) ; troisième étude complète sur les transports (1999); deuxième étude sur le développement des chemins de fer (2000); futures zones stratégiques de croissance (1999)
Arménie	Évaluation environnementale stratégique	2005	Plan-cadre de la ville de Erevan
Australie et Nouvelle-Zélande	Évaluation intégrée	2005	CLEI-gouvernements locaux pour la durabilité coopèrent avec ses 105 administrations locales pour établir un « triple compte » (financier, environnemental et social/main-d'œuvre) et effectuent des évaluations et des rapports sur la durabilité
Inde	Évaluation environnementale stratégique	2000	Programme d'autoroutes de l'État de Gujarat (financé par la Banque mondiale)
Fédération de Russie	Évaluation environnementale stratégique	1997-1999	Plan-cadre de la ville de Moscou pour la période allant jusqu'à 2020

c) Niveau décisionnel

50. La législation en vigueur dans les pays membres de la CESAP n'exige pas une évaluation environnementale stratégique ou une évaluation intégrée plus large des politiques de transport ou des choix de développement. Toutefois, dans la pratique, plusieurs membres et membres associés ont depuis peu commencé à effectuer de telles évaluations. Ainsi, à Hong Kong (Chine), les politiques et plans ayant une importance majeure dans le secteur des transports font systématiquement l'objet d'une évaluation environnementale stratégique depuis 1998.

51. Dans la pratique, les gouvernements doivent surmonter certains obstacles institutionnels afin de parvenir à intégrer des politiques reflétant de manière adéquate l'importance croissante des transports intégrés et la multiplicité des objectifs gouvernementaux qui sont liés aux grandes orientations en matière de transport. Un aperçu des questions et des arrangements institutionnels éventuels visant à améliorer l'évaluation intégrée au niveau décisionnel et l'intégration des politiques en général vient d'être constitué dans le cadre du projet de programme paneuropéen OMS/CEE (voir http://www.thepep.org/en/workplan/ia4pi/ia4pi_docs.htm).

3. Participation et information

52. L'accès à l'information des parties prenantes et leur participation à l'évaluation et au processus décisionnel sont essentiels pour prendre de bonnes décisions en matière de transport.

53. Tous les processus d'évaluation prévoient différents niveaux de participation des parties prenantes, un accès plus facile à l'information, la transparence, la prévention des conflits et une gouvernance améliorée en général. Le projet pilote de la CESAP dans le quartier de Rattanakosin de Bangkok est un exemple remarquable de participation au processus décisionnel dans le secteur des transports¹⁸.

54. La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, Convention Aarhus (voir encadré 1), est ouverte à l'adhésion de tout État membre de l'Organisation des Nations Unies.

Encadré 1. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et son protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants

La «Convention Aarhus» a été adoptée en 1998 et est entrée en vigueur en octobre 2001. La Convention accorde des droits publics et impose aux Parties et aux autorités publiques des obligations concernant l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice. Au mois d'août 2006, 10 pays membres de la CESAP étaient Parties à la Convention: Arménie, Azerbaïdjan, France, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Pays-Bas, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Tadjikistan et Turkménistan. La Convention est ouverte à l'adhésion de tout État membre de l'Organisation des Nations Unies mais toute adhésion requiert l'accord de la Réunion des Parties (article 19, paragraphe 3). À plusieurs reprises, notamment à la deuxième Réunion des Parties en mai 2005, les pays non membres de la CEE ont été encouragés à y adhérer.

Toutes les «autorités publiques», notamment les ministères et organismes chargés des transports, tombent sous le coup de la Convention. Toutes les Parties doivent respecter des normes minimales en matière d'information et de participation dans les projets transport susceptibles d'avoir un impact environnemental négatif, notamment les lignes de chemin de fer, aéroports, autoroutes, voies navigables, ports et ports secs (annexe I de la Convention). On y trouve également des dispositions minimales applicables au processus décisionnel concernant les plans, programmes et politiques relatifs aux transports (article 7). Si les conditions de la participation du public à l'élaboration des plans et programmes impliquent des impératifs de procédure (article 6), la norme juridique concernant les politiques de transport visée à l'article 7 est moins contraignante: «Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement».

Le Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants a été adopté à Kiev en 2003 et signé par 36 États et par la Communauté européenne et devrait entrer prochainement en vigueur. Il contient des dispositions relatives à l'information concernant les rejets provenant de sources diffuses telles que les transports.

Pour toute information complémentaire, voir CEE, *Summary of Convention contents and principles* (<http://www.unece.org/env/pp/welcome.htm> et <http://www.unece.org/env/pp/contentofaarhus.htm>); *Implementation guide* (<http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf>); et *Clearinghouse* (<http://www.aarhusclearinghouse.unece.org/resources>).

¹⁸ CESAP, *Traffic and Transportation for Sustainable Environment, Mobility and Access: Application of a Comprehensive and Integrated Approach to Policy Development in the Rattanakosin Area of Bangkok* (ST/ESCAP/2171) (Publication des Nations Unies, numéro de vente E.02.II.F.27).

55. On peut citer à titre d'exemples bien documentés de l'application de la Convention Aarhus le rapport du Comité chargé du respect des dispositions de la Convention concernant le processus décisionnel suivi en Hongrie pour les autoroutes et l'adoption du texte de loi sur l'accès à l'information relative à l'environnement et la participation du public à la prise des décisions concernant l'environnement en Pologne en 2000 (à la lumière de la ratification de la Convention par la Pologne), qui stipule la participation obligatoire du public au processus décisionnel concernant les politiques, stratégies, plans et programmes relatifs aux transports.

B. Grandes orientations internationales et mise en commun des données d'expérience

1. Grandes orientations internationales

56. Ces dernières années, la nécessité d'intégrer politique, évaluation et processus décisionnel a figuré en bonne place parmi les grandes orientations internationales dans le secteur des transports.

57. La Déclaration du Millénaire des Nations Unies¹⁹ contenait une réaffirmation du soutien aux principes du développement durable et à l'intégration des principes du développement durable dans les politiques nationales (objectif 7 du Millénaire pour le développement). Dans les discussions qui se sont tenues au Sommet mondial pour le développement durable (Johannesburg, 2002) on a souligné l'importance des approches stratégiques et de processus décisionnels équilibrés ainsi que celle d'une approche holistique et intersectorielle.

58. En 2004, le Conseil de l'OCDE a souligné avec force l'importance d'un processus décisionnel intégré et adopté une recommandation sur l'évaluation et la prise des décisions en vue d'une politique intégrée des transports et de l'environnement. Le Conseil a recommandé que tous les plans et programmes de transport ainsi que tous les grands projets d'investissement dans le secteur des transports s'appuient sur une évaluation systématique des effets économiques, sociaux et environnementaux et est convenu que les processus d'évaluation et de prise de décisions intégrés devraient être conçus de manière à favoriser des décisions efficaces et transparentes, et leur mise en oeuvre, et a adopté des lignes directrices relatives aux mesures à prendre pour favoriser la qualité de l'évaluation et du processus décisionnel, s'inspirant des travaux antérieurs effectués par la Conférence européenne des ministres des transports.

59. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement de 2005²⁰ appelle également les donateurs à élaborer et à adopter des approches communes pour l'évaluation environnementale stratégique aux niveaux sectoriel et national.

¹⁹ Voir la résolution 55/2 de l'Assemblée générale en date du 8 septembre 2000.

²⁰ Adoptée au Forum à haut niveau sur l'efficacité du développement dans les États fragiles, tenu à Londres en janvier 2005.

2. Renforcement des capacités et mise en commun des données d'expérience au niveau international

60. Un certain nombre d'organisations nationales et internationales ont récemment produit des documents de fond et des matériels pédagogiques, et ont lancé des activités de renforcement des capacités sur l'évaluation intégrée.

C. Problèmes et expérience transfrontières

61. Des problèmes analogues à ceux qui se posent dans le contexte national se posent dans un contexte transfrontière, qu'il s'agisse des politiques et de la planification intégrées ou des processus d'évaluation et de la participation. Toutefois, lorsqu'un plan/programme ou projet a un caractère «transfrontière», par exemple, un pont enjambant un cours d'eau faisant office de frontière nationale, où lorsqu'il a un impact transfrontière majeur, par exemple, dans le cas de plans et programmes de développement à long terme de la Route d'Asie ou du Chemin de fer transasiatique, d'aéroports ou de ports affectant des zones situées dans des pays voisins, notamment des pays sans littoral, d'autres problèmes doivent être pris en considération.

62. Jusqu'à présent la plupart des exemples d'évaluation dans un contexte transfrontière se sont situés en Europe; toutefois le nombre des applications potentielles dans la région de la CESAP est important et s'accroît en même temps que la circulation transfrontière.

1. Au niveau des projets

63. Le projet de construction d'un pont enjambant le Danube entre la Bulgarie et la Roumanie (coût: 230 millions d'euros) illustre le genre de questions que pose l'évaluation d'impact environnemental des projets transfrontières. Tandis que la Bulgarie suivait une procédure d'évaluation en une seule étape, au début du processus de conception du projet, la procédure suivie en Roumanie s'inscrivait dans le cadre d'un processus d'approbation, c'est-à-dire précédant l'obtention du permis de construire. Pour résoudre cette différence d'approche et pour renforcer l'évaluation d'impact environnemental d'ensemble, l'évaluation transfrontière a eu lieu en deux étapes: une évaluation préliminaire selon la législation bulgare couvrant les deux pays et une évaluation finale selon la législation roumaine couvrant également les deux pays.

64. Des problèmes similaires se posent dans la région de la CESAP, bien que l'on n'y procède que rarement à des évaluations transfrontières systématiques. Ainsi, dans la sous-région Bassin du Mékong, le Cambodge, la République démocratique populaire lao, la Thaïlande et le Viet Nam ont tous des procédures d'évaluation et des législations appropriées en place mais jusqu'à présent aucun de ces pays n'a de procédure applicable aux évaluations d'impact transfrontières.

65. Dans la région de la CEE, la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, ou Convention Espoo, entrée en vigueur en 1997, offre une solution. En substance, elle fixe des normes minimales pour les processus d'évaluation d'impact environnemental, et

contient notamment des dispositions relatives à l'information et à la participation, devant être respectées pour les projets d'infrastructures de transport et d'autres activités qui sont soit transfrontières en tant que tels soit ont un impact transfrontière significatif (voir encadré 2). Au mois d'août 2006, sept pays membres de la CESAP: Arménie, Azerbaïdjan, France, Kazakhstan, Kirghizistan, Pays-Bas et Royaume-Uni étaient Parties à la Convention. Un amendement a été adopté qui devrait entrer en vigueur en 2007, selon lequel tous les États membres de l'Organisation des Nations Unies peuvent devenir Parties à la Convention.

66. La Convention Espoo couvre tous les principaux secteurs économiques, celui des transports étant dans la pratique le plus important d'entre eux. En fait, un examen de l'application de la Convention, publié par la CEE en 2004, a montré que la majorité des projets ayant fait l'objet d'un rapport (8 sur 15) auxquels la Convention a été appliquée, concernait le secteur des transports.

Encadré 2. Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention Espoo) et le Protocole de Kiev

La Convention Espoo a été adoptée en février 1991 et est entrée en vigueur en septembre 1997. Au mois d'août 2006, il y avait 41 pays Parties à la Convention, notamment les pays suivants membres de la CESAP : Arménie, Azerbaïdjan, France, Kazakhstan, Kirghizistan, Pays-Bas et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Un certain nombre de pays non membres de la CEE se sont montrés désireux d'en devenir Parties. À leur deuxième réunion, les Parties ont adopté un amendement à la Convention, autorisant les États non membres de la CEE à devenir Parties. Cet amendement devrait entrer en vigueur en 2007.

La Convention Espoo a pour objet de promouvoir la coopération internationale pour l'évaluation et l'atténuation de l'impact éventuel d'un projet, comme le développement d'infrastructures de transport, sur l'environnement. Elle s'applique, en particulier, aux activités qui pourraient avoir un impact négatif sur l'environnement d'autres pays. Elle assure que les facteurs environnementaux sont pris explicitement en compte bien avant qu'une décision finale soit prise. Elle veille également à ce que les populations résidant dans les zones susceptibles d'être affectées soient informées du projet en question, qu'elles aient la possibilité de s'exprimer et d'élever des objections, et qu'elles soient autorisées à participer aux procédures pertinentes d'évaluation d'impact environnemental.

Le Protocole sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques, ou Protocole de Kiev, ou encore Protocole SEA, a été adopté en mai 2003. Il a été adopté par 37 signataires, notamment les pays suivants membres de la CESAP: Arménie, France, Géorgie, Pays-Bas et Royaume-Uni. Il oblige les Parties à évaluer les conséquences de leurs projets de plans et programmes officiels sur l'environnement et recommande un processus similaire pour les projets de politiques. Dans le processus décisionnel, une évaluation environnementale stratégique est effectuée bien plus tôt que l'analyse d'impact environnemental. Le Protocole prévoit également une participation appropriée du public dans le processus décisionnel gouvernemental, notamment dans tous les sous-secteurs majeurs des transports.

Pour plus d'information, consulter le site Web de la CEE www.unece.org/env/eia, en particulier a) CEE, *Guidance on the Practical Application of the Espoo Convention* (ECE/MP.EIA/8), 2006; b) *Resource Manual to Support Application of the UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment*, juillet 2006; et c) *Report of the Third Meeting of the Parties* (ECE/MP.EIA/6).

2. Au niveau des plans et des programmes

67. Le Protocole de Kiev oblige les États Parties à évaluer les conséquences de leurs projets de plans et programmes officiels sur l'environnement et recommande un processus similaire pour les projets de politiques. Il prévoit également une participation appropriée du public au processus décisionnel gouvernemental, notamment dans tous les principaux sous-secteurs des transports. Il devrait aboutir à une norme mondiale des évaluations environnementales stratégiques étant donné qu'il sera ouvert à tous les États membres de l'Organisation des Nations Unies.

68. La nécessité de disposer d'un tel instrument international pour la région de l'Asie et du Pacifique est évidente. Il convient de noter que la Banque asiatique de développement a récemment entamé un travail préparatoire pour une éventuelle évaluation environnementale stratégique et une évaluation intégrée pour la sous-région Bassin du Mékong. À cet égard, on notera que l'Organisation mondiale de protection de la nature a publié un document²¹ récapitulant divers arguments en faveur d'une évaluation intégrée sous forme d'une évaluation comparative des choix de développement pour tous les plans d'infrastructures de la sous-région²². De même, une évaluation intégrée des autres plans, programmes ou accords régionaux de transport, par exemple, les réseaux de la Route d'Asie et du Chemin de fer transasiatique, mettrait en évidence les coûts et avantages pour la région des divers choix de développement à grande échelle.

3. Au niveau des politiques

69. Il est plus que probable que ce seront les politiques plutôt que les projets nationaux de transport qui auront des impacts transfrontières. En outre, les organisations, programmes et accords régionaux ont ajouté une épaisseur internationale aux aspects concernant les politiques que l'on pourrait évaluer de manière similaire. Ainsi, des pays membres et membres associés de la CESAP pourraient souhaiter collaborer à l'évaluation de différentes voies aboutissant à la «vision» évoquée ci-dessus afin de mettre à l'épreuve leurs futures politiques de transport. De même, il serait utile de procéder à une analyse de différents scénarios du développement de la Route d'Asie et du Chemin de fer transasiatique.

70. On notera que le Protocole de Kiev recommande, bien qu'il ne l'exige pas, une évaluation environnementale stratégique pour toutes les politiques de transport ayant un impact transfrontière.

²¹ World Wildlife Fund, *Economic Corridors: Transport and Energy Infrastructure Transforming the Greater Mekong Subregion (GMS)* (2005).

²² En outre on notera, qu'à titre de premier pas dans cette voie, un cadre environnemental stratégique est en cours d'élaboration par la Banque asiatique de développement pour le Programme de la sous-région Bassin du Mékong qui, cependant, semble principalement cibler la collecte de données.

III. QUESTIONS À EXAMINER

71. Les transports ont un impact significatif sur l'environnement, la santé et la sûreté ainsi que sur les systèmes économiques et sociaux des pays membres de la CESAP. Le présent document a évoqué la nécessité de formuler des stratégies intégrant toutes les dimensions d'un système de transport durable faisant appel à un panachage approprié de moyens d'action. Les gouvernements peuvent utiliser l'évaluation intégrée et l'analyse des politiques axées sur le long terme pour déterminer une combinaison de mesures reflétant de manière « optimale » leurs objectifs particuliers. C'est pourquoi on suggère ci-après un certain nombre de mesures aux niveaux national et régional pour examen.

A. Au niveau national

72. Au niveau national, les gouvernements pourraient envisager ce qui suit :

a) Promouvoir une coordination et une coopération étroites entre tous les ministères des transports et les autres ministères sectoriels pertinents, notamment ceux qui sont chargés de l'environnement, de l'énergie et du commerce, pour ce qui concerne la planification, l'évaluation et les opérations;

b) Mettre en œuvre les processus et activités figurant dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'évaluation et la prise de décision pour une politique intégrée du transport et de l'environnement adoptée le 21 avril 2004 (voir par. 58 ci-dessus);

c) Renforcer progressivement les capacités et mettre en œuvre une hiérarchie de moyens et de processus d'évaluation, depuis l'analyse d'impact environnemental et social au niveau des projets à l'évaluation environnementale stratégique et à l'évaluation intégrée globale au niveau des programmes, des plans et des politiques; et utiliser pleinement ces évaluations en examinant les mécanismes de cofinancement environnementaux comme le Mécanisme de développement propre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le Fonds pour l'environnement mondial ainsi que les solutions novatrices applicables aux infrastructures de transport²³;

d) Envisager l'utilisation de l'analyse des politiques axées sur le long terme pour étudier la durabilité des systèmes de transports nationaux et comparer les résultats simulés de politiques de rechange en matière de transport.

B. Au niveau régional

73. Au niveau régional, les gouvernements pourraient envisager de mettre en commun leurs expériences et leurs ressources concernant les questions développées dans le présent document. Ils sont également invités à donner au secrétariat des indications quant aux activités qu'ils souhaiteraient inclure dans un nouveau programme d'action régional quinquennal dont les éléments pourraient être les suivants:

²³ On peut citer comme exemples prometteurs des couloirs routiers dédiés dans le contexte urbain (couloirs de bus rapides) et le contexte interurbain (voies réservées aux camions et aux véhicules à remorque et semi-remorque ainsi qu'aux autobus hybrides).

Objectif immédiat: renforcer la sensibilisation et la compréhension des décideurs concernant les différents moyens d'action pour des transports durables

Produits

1. Publication régulière de *Review of Developments in Transport in Asia and the Pacific*, *the Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific*, et d'études régionales spéciales sur les politiques de transport
2. Services consultatifs, réunions et mise en relation par réseau des décideurs et conseillers dans le secteur des transports sur l'application de l'évaluation intégrée, de l'évaluation environnementale stratégique et des approches connexes pour les plans, programmes et politiques de transport
3. Études de différents moyens de parvenir aux transports durables (« avenir régionaux »)

Indicateurs de résultat

1. Évaluation positive des publications, analyses et produits par les pays et autres groupes concernés
2. Prise en compte des méthodologies, politiques et mesures d'intervention promues par la CESAP dans les documents directifs nationaux ou locaux
3. Participation des parties prenantes, notamment des groupes de recherche et des institutions nationales

- - - - -