



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

EUR/06/THEPEPST/7
ECE/AC.21/2006/7
22 mars 2006

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE
ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ**
Bureau régional de 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 (PPE-TSE)**

(Quatrième session, 10 et 11 avril 2006,
point 4.A. d) de l'ordre du jour)

**GUIDE PRATIQUE DES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS PROPICES
À L'INTÉGRATION DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES
ET DU PROCESSUS DÉCISIONNEL**

Introduction des secrétariats du Bureau régional de l'OMS pour l'Europe et de la CEE

Le présent document contient un rapport d'étape établi avec l'aide de consultants du secrétariat pour examen par le Comité directeur du Programme paneuropéen sur les transports, la santé et l'environnement (PPE-TSE) à sa quatrième session.

Ce document présente les connaissances les plus récentes sur des conditions institutionnelles propices à l'intégration des questions de transport, d'environnement et de santé dans l'élaboration des politiques, en se fondant sur une synthèse de la littérature universitaire et relative à l'action des pouvoirs publics, des renseignements provenant d'administrations nationales et locales des pays membres de la Commission économique pour l'Europe (CEE) et de la Région européenne de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) (recueillis au moyen d'une enquête en ligne), et des informations supplémentaires obtenues lors d'un atelier des

parties prenantes qui s'est tenu à Berlin les 23 et 24 janvier 2006¹. Ce document donne également des indications pratiques concernant la mise en œuvre et la « transférabilité » des structures et pratiques institutionnelles recensées. Enfin, il présente des suggestions concernant les activités futures.

Le Comité directeur est invité à faire connaître ses vues sur les résultats du projet et à donner des orientations sur son évolution future.

La version définitive du rapport sur le projet sera établie compte tenu des observations du Comité directeur et d'autres travaux relatifs à des études de cas. Il est suggéré de publier le rapport final en anglais, français et russe, en vue de sa présentation lors de la troisième Réunion de haut niveau, en 2007.

¹ Cet atelier a été accueilli par l'Agence fédérale de l'environnement d'Allemagne et coorganisé avec l'Académie européenne de l'environnement urbain (EA-UE). Le programme et le rapport de cet atelier, ainsi que la liste des participants, se trouvent dans les annexes 1, 3 et 4, respectivement. Les documents et exposés de cet atelier peuvent être téléchargés (<http://www.thepep.org> et <http://www.eaue.de/Programme/THEPEP.htm>).

***CONDITIONS INSTITUTIONNELLES PROPICES À L'INTÉGRATION
DES QUESTIONS DE TRANSPORT, D'ENVIRONNEMENT ET DE SANTÉ
DANS L'ÉLABORATION DES POLITIQUES***

Dominic Stead² et Martin de Jong³, Université technique de Delft, Pays-Bas

Généralités

1. Ce document résume les connaissances les plus récentes sur l'intégration des politiques de transport, de santé et d'environnement, et donne des indications pratiques concernant les méthodes et les démarches qui permettent de favoriser une intégration des politiques. Les informations qui s'y trouvent résultent d'une synthèse de la littérature universitaire et relative à la politique des pouvoirs publics en matière d'intégration des politiques, de renseignements provenant d'administrations nationales et locales de pays membres de la CEE et de la Région européenne de l'OMS (recueillis au moyen d'une enquête en ligne), et d'informations complémentaires obtenues lors d'un atelier des parties prenantes qui s'est tenu à Berlin les 23 et 24 janvier 2006⁴. L'originalité du présent document réside dans le fait qu'il présente une synthèse de ces différentes sources d'information. Ce rapport est également novateur à deux autres titres : il est axé sur l'intégration des politiques dans les domaines des transports, de la santé et de l'environnement, et il examine la transférabilité des pratiques, en particulier dans le cas des pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) et de l'Europe du Sud-Est.

2. Ce document est le produit d'un projet soutenu dans le cadre d'une initiative commune de la CEE et du Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, à savoir le PPE-TSE et vise spécifiquement à étudier les conditions institutionnelles propices à l'intégration des questions de transport, d'environnement et de santé dans l'élaboration des politiques⁵. Ce projet est axé principalement sur les pays membres de la CEE et de la Région européenne de l'OMS, en particulier ceux de l'EOCAC⁶ ainsi que de l'Europe du Sud-Est⁷. La nécessité du présent

² Institut de recherche OTB sur le logement, le cadre urbain et la mobilité, Université technique de Delft, Pays-Bas.

³ Faculté de technologie, des politiques et de gestion, Université technique de Delft, Pays-Bas.

⁴ Cet atelier a été accueilli par l'Agence fédérale de l'environnement d'Allemagne et coorganisé avec l'Académie européenne de l'environnement urbain (EA-UE). Le programme et la liste des participants se trouvent dans les annexes 1 et 2, respectivement. Les documents et exposés de l'atelier de Berlin peuvent être téléchargés (<http://www.thepep.org> et <http://www.eaue.de/Programme/THEPEP.htm>).

⁵ ECE/AC.21/2004/11 – EUR/04/5045236/11, Proposition de projet présentée par les secrétariats de la CEE et du Bureau régional de l'OMS pour l'Europe : « Arrangements et mécanismes institutionnels nécessaires à une formulation intégrée des politiques et des décisions ».

⁶ La région de l'EOCAC comprend l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Fédération de Russie, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirgizistan, l'Ouzbékistan, la République de Moldova, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ukraine.

document a été établie lors d'un atelier sur le thème « Aménagement de la ville et transports urbains viables du point de vue de la santé et de l'environnement », qui a été organisé dans le cadre du PPE-TSE à Nicosie (Chypre), du 16 au 18 novembre 2003⁸.

Qu'est-ce que l'intégration des politiques ?

3. L'intégration des politiques a pour objet de prendre des décisions judicieuses sur des questions qui dépassent les cloisonnements entre domaines et ne relèvent pas de la responsabilité d'un ministère ou organisme déterminé. Elle porte aussi sur les politiques au sein d'un organisme ou d'un secteur unique. Elle suppose une intégration horizontale entre secteurs (différents départements ou professions au sein des pouvoirs publics) et une intégration interadministrations verticale en matière d'élaboration des politiques (entre différents niveaux des pouvoirs publics). L'intégration ne consiste pas simplement à coordonner les politiques, mais englobe des activités communes entre secteurs, la création de synergies entre politiques, des buts communs relatifs à l'élaboration de celles-ci et une responsabilité partagée en ce qui concerne leur mise en œuvre. Il est possible de distinguer différents degrés d'intégration des politiques, depuis l'échange d'informations et les consultations jusqu'à l'adoption de buts et stratégies gouvernementaux communs (annexe 4). L'intégration des politiques présente un certain nombre d'avantages potentiels. Elle peut par exemple :

- favoriser des synergies (solutions gagnant-gagnant) entre secteurs ;
- réduire les répétitions d'activités au cours du processus d'élaboration des politiques, tant horizontalement que verticalement ;
- favoriser la cohérence des politiques des différents secteurs (sur le plan horizontal) et à différents niveaux de prise de décision (sur le plan vertical) ;
- améliorer la réalisation de buts ou objectifs transversaux ;
- privilégier la réalisation des buts d'ensemble des pouvoirs publics, plutôt que de buts sectoriels plus restreints ;
- contribuer à favoriser l'innovation en matière d'élaboration et de mise en œuvre de politiques ;
- encourager une meilleure compréhension des effets des politiques sur d'autres secteurs.

⁷ L'Europe du Sud-Est comprend l'Albanie, la Bulgarie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Roumanie et la Serbie-et-Monténégro.

⁸ Il est possible de télécharger divers documents de cet atelier (<http://www.thepep.org>).

4. Le mode de fonctionnement des administrations et, en particulier, la tradition de compartimentalisation figure parmi les principaux obstacles à l'intégration des politiques. Dans un rapport de 1999 établi par l'un des groupes de travail du groupe d'experts de l'Union européenne (UE) sur les transports et l'environnement, par exemple, il est indiqué que « les organismes administratifs responsables des transports et de l'environnement ont traditionnellement des caractéristiques culturelles très différentes... [ce qui] est lié à leur évolution historique propre ainsi qu'aux différentes professions qui sont représentées de façon prédominante dans ces organismes ». Parmi les autres obstacles importants à l'intégration des politiques, on peut citer les divergences entre les buts politiques et ministériels, les structures et les processus de coordination des politiques, et l'augmentation du nombre d'acteurs dans le processus d'élaboration des politiques (les obstacles à l'intégration des politiques et la manière de les surmonter sont examinés de façon plus détaillée dans la suite du document). L'intégration des politiques ne peut jamais être parfaite, mais il est possible de l'améliorer. Les conditions institutionnelles représentent un moyen parmi d'autres de favoriser une intégration des politiques et c'est sur elles que porte principalement ce document.

5. Il est particulièrement pertinent de privilégier les conditions institutionnelles en vue de favoriser l'intégration des politiques dans le cas de nombreux pays membres de la CEE et de la Région européenne de l'OMS, notamment les pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est, étant donné que de nombreuses structures institutionnelles se transforment actuellement, ce qui permet d'adopter de nouvelles structures et procédures organisationnelles qui sont propices à une plus grande intégration des politiques.

L'importance de l'intégration des politiques

6. L'importance de l'intégration des politiques est de plus en plus largement reconnue à de nombreux niveaux politiques. Le rapport Brundtland de 1987 constatait que les institutions avaient tendance à être « indépendantes, fragmentées et dotées de mandats relativement étroits comportant des processus de décision fermés » (Commission mondiale de l'environnement et du développement, 1987). Le programme Action 21, adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992, indiquait que les transports constituaient l'un des secteurs essentiels dans lesquels il fallait entreprendre une action en faveur du développement durable aux niveaux national et international. En 1997, les ministres sont convenus « d'œuvrer en faveur d'une intégration étroite des politiques de l'environnement, de la santé et des transports aux niveaux local, national et international » lors de la Conférence régionale de la CEE sur les transports et l'environnement⁹. En 1999, les ministres ont adopté la Charte de l'OMS sur les transports, l'environnement et la santé lors de la Troisième Conférence

⁹ Déclaration de Vienne et Programme d'action commune.

ministérielle sur l'environnement et la santé. Cette charte soulignait qu'il fallait agir en faveur de l'intégration des politiques et qu'il était « urgent de franchir un nouveau pas pour renforcer les efforts visant à réaliser un développement durable des transports, en incorporant pleinement les impératifs sanitaires et en associant les autorités compétentes en matière d'environnement et les autorités sanitaires à la prise de décision en matière de politiques des transports, de l'utilisation des sols et de l'infrastructure aux niveaux transnational, national, sous-national et local »¹⁰. Le plan de mise en œuvre du Sommet mondial de 2002 de Johannesburg sur le développement durable a mis l'accent sur l'intégration des politiques dans le secteur des transports, en demandant instamment aux gouvernements de promouvoir « une approche intégrée de la formulation des politiques aux niveaux national, régional et local pour les services et systèmes de transport en vue de promouvoir le développement durable, y compris les politiques et la planification dans les domaines de l'aménagement du territoire, des infrastructures, des systèmes de transports publics, et des réseaux de livraison des marchandises » (Nations Unies, 2002, paragr. 21).

7. Dans l'UE, l'intégration des questions d'environnement dans d'autres domaines est à l'ordre du jour depuis le début des années 80 et a pris une importance croissante avec les modifications successives du traité relatif à la Communauté européenne, notamment le Traité d'Amsterdam en 1997¹¹. Un an plus tard, lors du Conseil européen de 1998 à Cardiff, les chefs de gouvernements ont demandé l'adoption de stratégies concernant l'intégration de préoccupations environnementales dans les différents domaines d'action (c'est ce qu'il est convenu d'appeler le processus de Cardiff), à commencer par les secteurs des transports, de l'énergie et de l'agriculture. Le livre blanc sur les transports européens de 2001 souligne que les transports doivent contribuer au développement durable, compte tenu du processus de Cardiff (Commission des Communautés européennes, 2001). Les principaux messages adressés aux gouvernements par la Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) en ce qui concerne des politiques de déplacements urbains viables, élaborés à la suite d'un projet du CEMT sur la mise en œuvre de telles politiques, demandaient notamment la coordination des politiques d'utilisation des sols urbains, des déplacements, de la santé et de l'environnement (CEMT, 2002).

8. En bref, l'intégration des politiques est devenue plus importante, notamment en ce qui concerne les transports, la santé et l'environnement, mais les progrès dans ce sens ont généralement été lents. Cela résulte en partie de la structure et de la façon de travailler des administrations publiques, mais il se peut que la lenteur des progrès soit surtout due au fait que

¹⁰ Charte de Londres sur les transports, l'environnement et la santé et Plan d'action de la Charte.

¹¹ L'article 6 du Traité d'Amsterdam prévoit que l'intégration de préoccupations relatives à l'environnement dans les politiques d'autres secteurs constitue l'un des principaux moyens de parvenir à un développement durable.

l'intégration des politiques est difficile à réaliser, est mal comprise et bénéficie d'un faible degré de priorité dans de nombreuses administrations.

Conditions institutionnelles de la promotion d'une intégration des politiques

9. De nombreuses conditions institutionnelles peuvent contribuer à favoriser l'intégration des politiques, mais aucune solution ne permet à elle seule d'obtenir un tel résultat. Le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de 1996 sur la cohérence des politiques (notion très similaire à celle d'intégration des politiques) est l'une des publications les plus détaillées sur l'intégration des politiques qui ait été rendue publique jusqu'à présent. Il recense huit instruments fondamentaux de cohérence des politiques : les impulsions politiques, le cadre et les priorités stratégiques, la gestion et l'analyse de l'information, les structures de coordination des politiques, les processus de coordination des politiques, la coordination des budgets affectés aux politiques, l'application des politiques et la culture administrative (encadré 1).

10. Le rapport du *Cabinet Office* du Royaume-Uni de 2000 sur la gestion des politiques et des services transversaux a défini diverses façons de promouvoir des politiques transversales ou des activités communes (Cabinet Office, 2000). Elles vont de structures organisationnelles et budgets nouveaux ou fusionnés à un simple échange d'informations ou à des mécanismes appropriés de consultation entre ministères. Ce rapport recense les types suivants d'interventions transversales et de modalités de travail en commun :

- le changement organisationnel ;
- les structures et les budgets fusionnés ;
- les équipes communes (virtuelles ou réelles) ;
- les budgets communs ;
- les dispositifs de gestion communs ;
- les objectifs et les indicateurs de performance communs ;
- les consultations visant à renforcer les synergies et à gérer les compromis ;
- le partage de l'information pour mieux faire connaître les activités des autres administrations.

11. Dans une optique relativement proche de celle adoptée dans le rapport susmentionné, Ling (2002) a analysé les activités menées dans le cadre de la coordination des administrations au Royaume-Uni et a relevé quatre façons concrètes d'intégrer davantage les politiques :

1. les nouveaux types d'organisation (par exemple, culture et valeurs, information et formation) ;
2. les nouveaux systèmes de responsabilisation et d'incitation (par exemple, objectifs et mesures de performance communs) ;
3. les nouvelles modalités de prestation de services (par exemple, consultation et participation d'autres administrations) ;
4. les nouvelles méthodes de coopération entre organismes (par exemple, partage de dirigeants, budgets communs, structures fusionnées et équipes communes).

Encadré 1 : Instruments de cohérence des politiques de l'OCDE

L'expérience des pays de l'OCDE a permis de dégager quelques enseignements pratiques et de définir les instruments de cohérence fondamentaux recensés plus bas. Il s'agit de concepts organisationnels, qui, traduits dans des structures, processus et méthodes de travail appropriés, ont engendré une plus grande cohérence des politiques au sein de gouvernements appartenant à des traditions politiques et administratives différentes. À première vue, certains peuvent paraître très simples. Cependant, l'expérience montre que, pour les appliquer avec succès, il faut procéder à des expériences soigneusement conduites et s'adapter avec précision aux prescriptions juridiques, administratives et politiques de chaque système national.

- Un engagement de la part des dirigeants politiques est une condition préalable à la cohérence et permet de l'accroître.
- La mise en place d'une politique stratégique d'ensemble contribue à faire en sorte que les différentes politiques sont compatibles avec les buts et les priorités du gouvernement.
- Les décideurs doivent obtenir des conseils reposant sur une définition claire et une analyse judicieuse des problèmes, qui indiquent explicitement les manques de cohérence éventuels.
- Pour assurer la cohérence horizontale des politiques, il est essentiel de disposer d'une vue d'ensemble et d'une capacité de coordination.
- Les mécanismes permettant de prévoir, de déceler et de résoudre les conflits entre politiques à un stade précoce aident à repérer les manques de cohérence et à les réduire.
- Le processus de décision doit être organisé de façon à permettre une conciliation efficace entre les priorités des politiques et les impératifs budgétaires.
- Les procédures de mise en œuvre et les mécanismes de surveillance doivent être conçus de telle façon que les politiques puissent être adaptées compte tenu des progrès accomplis, d'informations nouvelles et d'une évolution de la situation.
- Une culture administrative qui favorise une coopération intersectorielle et un dialogue systématique entre les responsables des différentes politiques contribue au renforcement de la cohérence des politiques.

Source : OCDE (1996)

12. Une récente publication de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) présente une vue d'ensemble de la culture et des pratiques administratives concernant l'intégration des

politiques en matière d'environnement et examine certains des principaux modes de gestion utilisés (AEE, 2005a). Elle passe en revue les structures et les pratiques institutionnelles dans l'UE25, les pays candidats, les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et les pays de l'EOCAC. Cette publication est centrée sur la culture et les pratiques administratives au niveau national. Il y est soutenu que les administrations s'acquittent d'une importante fonction d'intégration des politiques en raison de leur rôle dans l'élaboration des politiques (conception des décisions prises ultérieurement par les parlements) et du fait qu'elles sont chargées de mettre en œuvre les politiques. Cette publication signale que, si les aspects administratifs et organisationnels sont essentiels, l'intégration des politiques ne peut être réalisée par des changements administratifs et organisationnels seuls (certaines des autres conditions préalables à l'intégration des politiques sont recensées dans un autre rapport de l'AEE¹²). Cette publication met également en évidence les différences constatées entre les cultures administratives et les modes de gestion en place aux niveaux national et régional, qui, selon elle, doivent être soigneusement prises en considération lors de l'évaluation de la pratique actuelle et de la possibilité de transférer certains enseignements. Dans cette publication, il est indiqué que les modes de gestion publique en Europe peuvent être regroupés par zones : Europe méridionale, pays germanophones, zone anglo-saxonne et pays nordiques (voir annexe 5).

L'intégration des questions de transport, d'environnement et de santé dans l'élaboration des politiques : pratiques institutionnelles actuelles

13. Il existe divers exemples de pratiques institutionnelles qui favorisent l'intégration des questions de transport, d'environnement et de santé dans l'élaboration des politiques. Les principaux d'entre eux sont décrits plus loin. Ils ont été choisis principalement à l'aide d'une enquête en ligne portant sur les administrations nationales et régionales des États membres de la CEE et de la Région européenne de l'OMS (le questionnaire et la liste des répondants se trouvent dans les annexes 6 et 7 respectivement)¹³ et des discussions de groupe qui ont eu lieu à l'atelier de Berlin, en janvier 2006.

¹² AEE, 2005b.

¹³ Cette enquête a été structurée autour de six thèmes principaux, retenus en partie sur la base du spectre de l'intégration des politiques de Metcalfe, des outils de l'OCDE concernant la cohérence des politiques, du rapport du *Cabinet Office* du Royaume-Uni sur la gestion des politiques et des services transversaux, et de l'analyse de l'administration coordonnée au Royaume-Uni réalisée par Ling (voir la section précédente du présent rapport) :

- promotion d'une responsabilité commune et de la coordination des politiques ;
- mise en place de capacités intersectorielles et renforcement des relations intersectorielles ;
- promotion d'une élaboration intégrée des politiques ;
- promotion d'une mise en œuvre intégrée des politiques ;
- promotion d'une évaluation intégrée des politiques ;

1. Promotion de mécanismes organisationnels communs et d'une responsabilité commune

14. En ce qui concerne les *mécanismes visant à favoriser une coopération horizontale et verticale*, plusieurs mécanismes institutionnels peuvent être propices à une élaboration en commun de politiques. Celle-ci peut résulter de mécanismes organisationnels tels que des comités, des commissions, des groupes de travail et des groupes directeurs interministériels, qui peuvent contribuer à rassembler des fonctionnaires de différents ministères et favoriser une coopération horizontale entre ministères et secteurs. À titre d'exemple, on peut citer la commission interministérielle bulgare pour le développement durable, les commissions finlandaises pour le développement durable et une consommation et une production viables, le groupe d'experts intersectoriel lituanien de la stratégie nationale de développement durable, le comité interministériel maltais des transports locaux, de la santé et de l'environnement, et le comité directeur interministériel britannique pour l'environnement et la santé. En outre, un rôle directeur central peut contribuer à coordonner les politiques de différents ministères (par exemple, le bureau du Premier ministre en Finlande). Une telle fonction peut également être remplie par des programmes intersectoriels prévoyant une coopération entre ministères, tant pour l'élaboration que pour la mise en œuvre d'une politique (c'est le cas notamment du programme intersectoriel de la Lituanie relatif à son plan d'action sanitaire national). Jusqu'à présent, cependant, il n'existe que peu d'exemples de mise en relation explicite des transports, de l'environnement *et* de la santé. À cet égard, les groupes de coordination intersectoriels et les groupes de travail visant à mettre en œuvre le PPE-TSE font figure d'exceptions (par exemple, en Lituanie et aux Pays-Bas).

15. L'efficacité de ces mécanismes sur le plan de l'intégration des politiques dépend en grande partie d'un certain nombre de conditions. L'une d'entre elles est l'existence d'un budget spécial pour l'élaboration en commun de politiques (voir plus loin). La responsabilité commune renforce l'importance d'entreprises communes. De meilleurs résultats peuvent être attendus si tous les partenaires sont incités financièrement à participer à l'intégration des politiques. En outre, il faut qu'existe un ensemble commun d'indicateurs analytiques et de paramètres. La fusion ou la synthèse des ensembles d'indicateurs de performance incitent les secteurs à élaborer une conception plus complète des questions à aborder et des conséquences. Les citoyens et les organisations non gouvernementales (ONG) jouent également un rôle important dans le débat public, car ils perçoivent et ressentent souvent les politiques d'une manière plus globale et n'apprécient guère les politiques purement sectorielles. En conséquence, ils peuvent souvent être considérés comme des partisans de politiques intégrées.

– exemples de documents énonçant des politiques qui mettent en évidence l'intégration des politiques de transport, de santé et d'environnement.

2. Le renforcement des relations intersectorielles et la sensibilisation

16. Il est possible d'utiliser des *politiques relatives aux ressources humaines* telles que la rotation des emplois pour favoriser des relations de travail verticales ou horizontales, bien qu'il ne semble pas que cela soit actuellement pratiqué dans une large mesure. Aux Pays-Bas, un programme de mobilité interne et un programme commun de stages destinés à des fonctionnaires favorisent tous deux la rotation des emplois. Dans certains pays, les cadres pluridisciplinaires sont très appréciés, tandis que dans d'autres, la spécialisation professionnelle est jugée beaucoup plus souhaitable. Celle-ci peut assurer la stabilité du personnel dans les administrations, mais elle étouffe parfois la réflexion stratégique, la créativité ou l'innovation dans l'élaboration des politiques, en raison de la fragmentation des tâches et des politiques. En outre, elle peut également créer une résistance au changement, dans la mesure où celui-ci est perçu comme un facteur qui affaiblit les rôles, le pouvoir et l'identité. On organise généralement des *ateliers* et d'autres *activités de formation* similaires pour renforcer les capacités intersectorielles.

17. Pour surveiller la conformité des politiques sectorielles avec des objectifs de durabilité, plusieurs pays disposent de *structures de gestion* dans lesquelles, au sein des ministères, des services sont responsables du suivi et de l'évaluation de questions transversales telles que les problèmes d'environnement ou le développement durable. C'est le cas notamment en Belgique, où, dans chaque ministère fédéral, un service est responsable du développement durable et veille à ce que toutes les politiques sectorielles nationales soient conformes au plan national de développement durable ; de même, en Irlande, le ministère des Transports compte un service de la viabilité. Ces services comportent souvent des équipes pluridisciplinaires. Au niveau local, dans certains pays (tels que l'Allemagne), des équipes chargées de mettre en œuvre des programmes locaux au titre d'Action 21 sont souvent pluridisciplinaires.

18. Actuellement, les exemples de *mécanismes de recherche comparative des meilleures méthodes ou d'échange de bonnes pratiques* dans le domaine des transports, de la santé et de l'environnement ne vont généralement pas au delà de l'échange de bonnes pratiques au niveau national, à l'exception de certaines initiatives européennes concernant les transports et l'environnement (par exemple, l'Initiative européenne Civitas¹⁴, le Service européen d'information sur les transports locaux (ELTIS)¹⁵, le programme Transports écologiquement viables de l'OCDE¹⁶ et le programme Transports écologiquement viables en Europe centrale et orientale de l'OCDE¹⁷). Comme il n'existe que peu de mécanismes de recherche comparative

¹⁴ <http://www.civitas-initiative.org>.

¹⁵ <http://www.eltis.org>.

¹⁶ <http://www.oecd.org>.

¹⁷ <http://est east.unep.ch>.

des meilleures méthodes ou d'échange de bonnes pratiques explicitement axés sur des questions de transport et de santé, un mandat doit être conféré à cet égard au centre d'échange d'informations du PPE-TSE. Les activités locales menées dans le cadre d'Action 21 permettent de procéder à une recherche comparative des meilleures méthodes et d'échanger des bonnes pratiques au niveau national dans certains pays (Allemagne, par exemple). Le ministère lituanien de l'Environnement a rassemblé des exemples de bonnes pratiques grâce à un concours. Des réseaux de villes peuvent également favoriser la recherche comparative des meilleures méthodes et l'échange de bonnes pratiques. Il s'agit notamment du réseau Villes-santé de l'OMS et du réseau Villes sociales d'Allemagne. Des travaux de recherche (souvent financés par l'UE) permettent également une recherche comparative des meilleures méthodes ou un échange de bonnes pratiques, bien qu'on se heurte parfois à des problèmes de comparabilité de données ou d'accès à l'information (ce dernier devient souvent plus difficile après l'achèvement des travaux). Le mécanisme d'information sur les transports et l'environnement de l'AEE, qui repose sur un ensemble d'indicateurs, constitue un autre exemple de mécanisme utile pour la comparaison des performances en matière de transports et d'environnement, bien que sa mise en œuvre se limite aux États membres de l'UE.

19. Enfin, il est possible d'utiliser diverses voies pour favoriser un *dialogue et un échange d'informations entre secteurs*. Par ailleurs, grâce à la surveillance environnementale et à l'établissement de rapports sur l'environnement (par exemple, rapports sur l'état de l'environnement et rapports de surveillance du développement durable), il est également possible de favoriser le dialogue et l'échange d'informations entre secteurs en ce qui concerne certaines des parties qui communiquent des informations, en particulier lorsque les rapports à établir doivent comporter une évaluation de certains secteurs.

3. Établissement d'un lien entre l'élaboration intégrée de politiques et leur mise en œuvre intégrée

20. On recense que peu de *stratégies nationales intégrées* portant exclusivement sur les transports, la santé et l'environnement. Cependant, les plans ou stratégies nationales de développement durable de certains pays incluent notamment ces secteurs ; c'est le cas en particulier des pays suivants : Albanie, Allemagne, Finlande, Lettonie, Lituanie, République tchèque, Royaume-Uni et Serbie-et-Monténégro. Il existe des stratégies qui portent principalement sur les transports et l'environnement (par exemple, la stratégie finlandaise concernant l'énergie et les changements climatiques et la stratégie de l'Irlande sur les changements climatiques). Par ailleurs, certaines stratégies intégrées sont axées principalement sur l'environnement et la santé, mais moins sur les transports, comme c'est le cas des plans nationaux pour la santé et l'environnement (notamment dans les pays suivants : Albanie, Belgique, ex-République yougoslave de Macédoine, Finlande et Pays-Bas). Certaines de ces stratégies mentionnent des *objectifs quantitatifs concernant les transports, la santé et*

l'environnement (par exemple, les stratégies de développement durable de l'Allemagne, de la Lituanie et de la Serbie-et-Monténégro). D'autres objectifs précis sont mentionnés dans des documents nationaux d'orientation tels que le plan d'action national pour l'environnement et la santé de l'Albanie, les lignes directrices environnementales de la Finlande concernant le secteur du transport jusqu'en 2010 et le projet de stratégie nationale en matière de transports de Malte.

21. Il est beaucoup plus fréquent de constater l'utilisation de *mécanismes visant à anticiper, détecter ou résoudre les conflits entre politiques* de différents secteurs ou relevant de différents niveaux de la prise de décision. Ces mécanismes sont notamment la consultation interne (voir plus loin), l'évaluation environnementale stratégique des politiques et des programmes (Allemagne, Finlande, Hongrie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, République tchèque et Royaume-Uni, par exemple) et les évaluations d'impact sur la santé dans un nombre plus limité de cas (par exemple, Lituanie, Malte, Pays-Bas et Serbie-et-Monténégro). Les conférences interministérielles permettent également d'anticiper, de détecter ou de résoudre les conflits entre politiques. En Belgique, par exemple, des conférences interministérielles portent sur l'environnement et la santé, et sur l'environnement et la mobilité. Des conférences interministérielles et des comités de coordination (environnement et santé, environnement et transports, environnement et énergie, etc.) ont été institués en Serbie-et-Monténégro pour résoudre les conflits entre secteurs.

22. Cependant, dans la plupart des cas, il est difficile d'assurer l'application effective des plans intersectoriels. L'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de politiques ne garantissent pas une exécution réussie. Il est essentiel de traduire les politiques en actes. En outre, pour que ces politiques et actions soient mises en œuvre avec succès, il faut prévoir des ressources et des incitations appropriées.

4. La promotion de la mise en œuvre intégrée des politiques

23. Les *systemes d'affectation de fonds* peuvent contribuer à favoriser l'intégration des politiques. Cependant, on dispose de très peu d'exemples à cet égard. Aux Pays-Bas, il existe un budget commun pour la recherche et l'action générale dans le cadre du programme d'action national pour l'environnement et la santé (des ministères de l'Environnement et de la Santé). En Suède, le gouvernement fixe des objectifs qui transcendent les cloisonnements ministériels et budgétaires ; en outre, le système budgétaire prévoit, du moins au stade initial, des crédits par domaine et non par service¹⁸.

24. Des *équipes interministérielles ou interorganismes* responsables de la mise en œuvre des politiques peuvent également favoriser l'intégration de celles-ci mais, ici encore, les exemples sont très peu nombreux. Actuellement, l'allocation des ressources financières a souvent un caractère sectoriel et la mise en œuvre des politiques est sectorielle elle aussi. Il arrive que, dans le cadre d'activités locales au titre d'Action 21 des équipes intersectorielles soient chargées de la mise en œuvre des politiques. Cependant, il n'y a que peu d'exemples de mise en œuvre intersectorielle de politiques sur une plus grande échelle.

25. Fondamentalement, les problèmes que pose la mise en œuvre de politiques intégrées en matière de transports, de santé et d'environnement tiennent au fait que les personnalités politiques et les responsables de services hésitent à prendre des engagements fermes concernant des changements qui dépassent leur domaine de compétence. Un *engagement politique et administratif* à l'égard d'idéaux et de valeurs a été à la base d'un grand nombre des succès remportés dans ce domaine. Parfois, la législation ou des considérations financières peuvent inciter les décideurs à s'orienter dans cette direction, mais un certain idéalisme et une prise de risque politique sont souvent aussi nécessaires. L'instauration d'un péage pour les véhicules automobiles à Londres et les restrictions apportées à la circulation des voitures à Bogota constituent deux exemples dans lesquels un certain idéalisme et une prise de risque politique ont joué un rôle. Dans ces deux villes, les acteurs publics et privés et les citoyens ont eu du mal à croire que des changements aussi spectaculaires étaient possibles et la résistance initiale a paru insurmontable. Cependant, les mesures n'ont pas été abandonnées et ont depuis lors été

¹⁸ Les informations concernant la Suède proviennent du rapport du *Cabinet Office* du Royaume-Uni (2000).

largement acceptées. Pour que des politiques intégrées et viables aboutissent, il faut que les mécanismes institutionnels soient soutenus par des fonctionnaires et des personnalités politiques dynamiques. Si l'idéalisme et l'engagement personnel sont des éléments essentiels du changement, il ne faut pas pour autant faire fi des prérogatives politiques des chefs d'administration. Cela dit, des attitudes constructives et inspirées par des valeurs peuvent aider les administrations et le pouvoir exécutif à orienter le changement dans la direction fixée par les décisions politiques.

5. La promotion d'une évaluation intégrée des politiques

26. Les *mécanismes de surveillance et d'évaluation intersectorielles des politiques et des programmes* comprennent des techniques *ex ante* telles que l'évaluation environnementale stratégique et l'évaluation d'impact sur la santé (voir les exemples présentés dans la section précédente). Une évaluation des risques environnementaux fait partie du processus d'évaluation environnementale stratégique en Allemagne et en Serbie-et-Monténégro. Les évaluations des effets des dispositions réglementaires réalisées au Royaume-Uni constituent un autre mécanisme de surveillance et d'évaluation intersectorielles *ex ante* des politiques et programmes. Elles permettent d'évaluer les coûts, les avantages et les risques de tout projet de réglementation et sont effectuées chaque fois qu'un changement de politique peut toucher le secteur privé ou public, les œuvres de bienfaisance, les associations ou les petites entreprises. Ces évaluations portent sur le développement durable et l'impact sur la santé. Les indicateurs de développement durable permettent également d'évaluer les progrès accomplis vers certains indicateurs concernant les transports, la santé et l'environnement, bien que les évaluations concernant le développement durable se rapportent rarement à des politiques précises, de sorte qu'il n'est généralement pas possible d'utiliser ces évaluations pour connaître les effets de certaines politiques. Par ailleurs, en ce qui concerne la santé, ces évaluations présentent fréquemment un inconvénient, dans la mesure où elles reposent sur une conception limitée des questions de santé. Par exemple, elles ne tiennent souvent pas compte d'aspects tels que les effets sur les groupes vulnérables de la population, les conséquences psychosociales ou les incidences d'une exposition au bruit ou d'une réduction des possibilités d'activité physique. Le fait que les évaluations d'impact sur la santé et la participation de spécialistes de la santé ont un caractère facultatif dans la plupart des pays réduit aussi la mesure dans laquelle les considérations sanitaires peuvent être mieux intégrées dans la prise de décision.

27. Il est souvent possible d'accroître l'efficacité de ces instruments et la mesure dans laquelle ceux-ci permettent de contrer des politiques d'inspiration purement économique ou commerciale en *donnant au public et aux ONG une influence importante sur le processus d'évaluation et la rédaction des critères d'évaluation qu'ils jugent pertinents*. Cela se produit plus fréquemment dans certains pays que dans d'autres. En effet, certains d'entre eux ont une société civile plus

active, qui peut faire connaître ses idées et les traduire dans une certaine mesure en politiques publiques, tandis que, dans d'autres, les citoyens et les groupes d'intérêts sont plus faibles ou plus passifs et estiment qu'ils ne sont pas en mesure de critiquer les plans ou les interventions des pouvoirs publics.

28. Les mécanismes de surveillance et d'évaluation intersectorielles *ex post* peuvent également favoriser l'intégration des politiques, mais il existe moins d'exemples à cet égard dans la pratique. On peut mentionner le plan d'action national pour l'environnement et la santé de la Belgique, qui a été évalué *ex post*. On peut citer également les stratégies et les plans concernant les changements climatiques ou le développement durable, qui font l'objet d'une évaluation *ex post* dans un certain nombre de pays (par exemple, l'Allemagne, la Belgique, la Finlande, l'Irlande, la Lituanie et le Royaume-Uni).

6. Moyens efficaces de mettre en évidence une intégration des politiques

29. Les *stratégies ou plans de développement durable* sont caractéristiques d'une tendance à l'intégration des politiques en matière de transports, de santé et d'environnement dans un certain nombre de pays (par exemple, Allemagne, Finlande, Lettonie, Lituanie, République tchèque, Royaume-Uni et Serbie-et-Monténégro). Cette tendance est également illustrée par divers documents relatifs à deux secteurs déterminés, tels que les divers plans nationaux pour l'environnement et la santé (par exemple, Belgique, ex-République yougoslave de Macédoine, République tchèque et Serbie-et-Monténégro), les plans d'action pour des transports durables (Albanie, par exemple) et les plans d'action nationaux pour la santé et l'environnement (Bulgarie, par exemple).

30. Il est également intéressant de noter que certaines villes comprennent l'intérêt de la viabilité pour leur image. C'est pourquoi des administrations locales peuvent se présenter elles-mêmes, lors de manifestations internationales, comme des villes attrayantes et viables. Un grand nombre de ces villes utilisent des méthodes de communication identiques : elles ont conçu une démarche axée sur une action de communication plutôt qu'une démarche analytique pour « vendre » leurs politiques aux personnalités politiques, au public et au « monde extérieur ».

Le transfert d'exemples de politiques et de pratiques

31. Après avoir donné divers exemples de structures et pratiques institutionnelles qui peuvent contribuer à favoriser l'intégration des politiques en matière de transport, de santé et d'environnement, on examine maintenant les possibilités de transférer certains de ces exemples

de politiques et de pratiques (et les enseignements en découlant). Les différents exemples de structures et de pratiques institutionnelles de nature à favoriser l'intégration des politiques de transport, de santé et d'environnement sont résumés dans le tableau 1, qui présente également les questions importantes qui doivent être prises en compte lors de l'examen de leur « transférabilité » potentielle ou de leur applicabilité à d'autres administrations.

32. Lorsque l'on examine la transférabilité des exemples, il importe d'être conscient que des politiques, pratiques et enseignements divers peuvent être transférés ; il s'agit d'enseignements tirés de la pratique, d'idées générales, de philosophies ou idéologies, de modèles analytiques ou de politiques d'ensemble, de buts et d'instruments, de programmes ou projets, de structures administratives ou de cadres législatifs. D'une manière générale, les enseignements, idées générales, philosophies ou idéologies sont le moins difficiles à transférer, tandis que le transfert de structures administratives et de cadres législatifs pose le plus de problèmes.

Tableau 1 : Structures institutionnelles et pratiques qui peuvent contribuer à favoriser l'intégration des politiques de transports, de santé et d'environnement et principaux problèmes de transférabilité

	Exemples	Principaux problèmes de transférabilité
Promouvoir une responsabilité commune et la coordination des politiques	<ul style="list-style-type: none"> comités, commissions, groupes de travail et groupes directeurs interministériels fonction centrale de direction au sein du gouvernement programmes intersectoriels comportant une coopération entre ministères 	<ul style="list-style-type: none"> dans un grand nombre de ces exemples, la transférabilité dépend de la répartition des responsabilités au sein du gouvernement (horizontalement) et entre niveaux (verticalement)
Renforcer les relations intersectorielles et sensibiliser à l'existence de différents secteurs	<ul style="list-style-type: none"> politiques relatives aux ressources humaines, notamment concernant la rotation des emplois ateliers et autres activités de formation similaires existence, au sein de ministères, de services chargés de suivre et d'évaluer des questions transversales recherche comparative des meilleures méthodes et initiatives relatives aux meilleures pratiques surveillance de l'environnement et établissement de rapports à ce sujet 	<ul style="list-style-type: none"> les échanges interprofessionnels peuvent varier selon la culture l'efficacité de services intersectoriels dépend de la répartition des responsabilités au sein du gouvernement (horizontalement)
Lier l'élaboration intégrée de politiques à la mise en œuvre intégrée de celles-ci	<ul style="list-style-type: none"> stratégies intégrées et objectifs quantitatifs pour les transports, la santé et l'environnement évaluation environnementale stratégique évaluations d'impact sur la santé conférences interministérielles comités, commissions, groupes de travail et groupes directeurs communs processus de consultation internes et externes 	<ul style="list-style-type: none"> grandes différences culturelles dans l'utilisation de mesures quantitatives et d'indicateurs relatifs aux politiques différences entre les fonctions et les portées des techniques d'évaluation d'impact dans les différents pays le processus de consultation est influencé par la mesure dans laquelle les citoyens ont l'habitude de pouvoir participer
Favoriser la mise en œuvre intégrée des politiques	<ul style="list-style-type: none"> budgets communs pour des activités relevant de politiques déterminées objectifs qui transcendent les cloisonnements ministériels et budgétaires ouverture de crédits par domaine et non par ministère ou département existence d'équipes intersectorielles responsables de la mise en œuvre des politiques 	<ul style="list-style-type: none"> les budgets et les objectifs communs doivent être liés au processus de mise en œuvre le travail intersectoriel et interprofessionnel varie en fonction de la culture
Favoriser l'évaluation intégrée des politiques	<ul style="list-style-type: none"> évaluation environnementale stratégique évaluation d'impact sur la santé indicateurs de développement durable évaluation <i>ex post</i> en fonction de critères intersectoriels 	<ul style="list-style-type: none"> il existe des différences entre les rôles et les portées des techniques d'évaluation d'impact dans les différents pays l'évaluation doit être liée au processus d'élaboration des politiques
Moyens efficaces de mettre en évidence l'intégration des politiques	<ul style="list-style-type: none"> stratégies ou plans de développement durable actions de communication valorisant les politiques 	<ul style="list-style-type: none"> les stratégies de développement durable doivent être liées aux politiques sectorielles l'action de communication doit correspondre au moins partiellement à la réalité ou à un avenir réalisable

33. Rose (1993) a réalisé des travaux qui facilitent la compréhension de la transférabilité des exemples. Selon lui, sept influences « conditionnelles » s'exercent sur la possibilité de tirer des enseignements ; elles déterminent si une initiative peut être transférée d'un endroit à un autre. En général, moindre est le nombre de conditions remplies, plus il est difficile de tirer des enseignements de politiques mises en œuvre ailleurs et de les transférer. Ces conditions de transfert de politiques sont les suivantes :

1. l'*originalité* de l'initiative transférée ;
2. les *ressources* : la disponibilité en quantité suffisante de fonds, de fonctionnaires, d'instruments juridiques ;
3. les *institutions* : la similitude des institutions dans le pays qui sert de modèle et celui qui reprend une initiative ;
4. la *complexité* de l'initiative transférée ;
5. l'*ampleur du changement* que cette initiative causera ;
6. l'*interdépendance* : la mesure dans laquelle les initiatives du pays qui sert de modèle et celles de l'autre pays sont liées ;
7. les *valeurs* : la similitude entre les valeurs des deux pays.

34. Il est possible d'accroître le taux de succès du transfert d'exemples de politiques et de pratiques en suivant un certain nombre de règles fondamentales, dont dix sont énoncées dans l'encadré 2. Il convient d'en tenir compte avant de commencer à transférer de tels exemples. Bien qu'il puisse être tentant d'examiner les pays où plus de travaux ont été accomplis dans le domaine de l'intégration des politiques pour y trouver le meilleur modèle à suivre, il ne s'agit pas nécessairement d'une stratégie appropriée. La similitude des préoccupations publiques et politiques constitue un facteur essentiel pour un transfert réussi de politiques et de pratiques.

Encadré 2 : Règles fondamentales du transfert de politiques

1. Établir des comparaisons réalistes avec des pairs.
2. Tenir compte des différences institutionnelles entre le pays « modèle » et le pays « destinataire », en particulier celles qui sont subtiles. De petites différences institutionnelles peuvent avoir des effets considérables lors de la mise en œuvre effective des politiques.
3. Activer des champions nationaux qui peuvent utiliser leurs réseaux, mais n'être pas trop insistant.
4. S'inspirer de diverses sources, tant à des fins d'apprentissage que pour obtenir une certaine marge de manœuvre au cours des processus de négociation.
5. Être sensible aux incertitudes et aux ambiguïtés, mais les accepter : les résultats des processus de transfert manquent toujours de clarté au début.
6. S'inspirer d'idées générales ou de programmes d'action plutôt que de dispositions législatives, car cela permet d'apporter des adaptations plus créatives et plus souples.
7. Être imaginatif pour faire comprendre qu'il est urgent d'agir.
8. Anticiper comment et pourquoi certains acteurs peuvent réagir face à de nouvelles politiques.
9. Intervenir régulièrement au sein de « communautés de pratiques » internationales et assimiler des idées grâce à l'apprentissage multilatéral : cela permet de mieux comprendre la valeur relative de son propre système institutionnel, par comparaison avec les autres, et des différentes options d'amélioration qui se présentent.
10. Communiquer en utilisant des exemples provenant de pays, de régions ou de villes qui ont obtenu des résultats visibles et concrets plutôt qu'essayer de diffuser des idées abstraites telles que l'« intégration des politiques ».

35. Outre les règles fondamentales énoncées ci-dessus, il importe de comprendre que le transfert de politiques ou de pratiques a plus de chances de succès s'il existe une forte exigence publique ou politique de changement. Dans certains pays de l'EOCAC, l'exigence d'intégration des politiques n'est pas encore très forte, de sorte qu'il est particulièrement difficile d'intégrer les politiques et d'adopter des exemples provenant de l'étranger. Dans ces pays, il importe de commencer par présenter les avantages de l'intégration des politiques et convaincre les personnalités politiques et la population. Pour créer les conditions du changement, il faut que les personnalités politiques et les fonctionnaires soient disposés à remettre en cause les tendances actuelles et à prendre des mesures novatrices.

Surmonter les obstacles à l'intégration des politiques

36. Un grand nombre des obstacles institutionnels à l'intégration des politiques ne sont pas propres à certains pays, mais communs à la plupart d'entre eux¹⁹. Cependant, les solutions à

¹⁹ Un grand nombre de ces obstacles ont été recensés et examinés lors de l'atelier sur les conditions institutionnelles de politiques intégrées des transports, de l'environnement et de la santé qui a eu lieu à Berlin les 23 et 24 janvier 2006.

retenir peuvent être différentes. Divers types généraux d'obstacles sont observés en ce qui concerne les ressources, le soutien, les relations de pouvoir, les méthodes de travail, l'information, les connaissances, l'éducation, la formation et la communication. Les principaux moyens de surmonter ces obstacles sont examinés ci-après.

37. Le soutien (politique, professionnel et public) et les ressources sont deux conditions préalables à une action en faveur de l'intégration des politiques et à l'adoption des divers mécanismes décrits plus haut. L'affectation des ressources en fonction de buts d'ensemble et non par ministère facilitera leur réalisation. Pour l'intégration des politiques, il est aussi important de prévoir des fonds communs pour la coopération intersectorielle et des projets communs. En outre, il faut soutenir l'intégration des politiques au moyen d'incitations ou de récompenses en vue d'encourager la coopération intersectorielle et d'accroître la motivation des fonctionnaires à penser et à travailler de façon intersectorielle et pour remédier à la rigidité des méthodes de travail existantes. La formation, l'éducation et la gestion de l'information peuvent également jouer un rôle important à cet égard (voir plus loin). La nécessité d'évaluer de façon plus approfondie les effets environnementaux et sanitaires de grands projets (infrastructures de transports, par exemple) en vue d'obtenir un soutien financier national et international peut contribuer à accroître l'intégration entre ces secteurs.

38. La base juridique d'une coopération intersectorielle est cruciale pour l'intégration des politiques : les structures organisationnelles et les responsabilités administratives doivent non seulement permettre mais également encourager une collaboration intersectorielle. Il faut définir des objectifs publics d'ensemble (tant à long terme qu'à court et moyen terme) qui transcendent les cloisonnements entre ministères ou services. À cet effet, il est bien entendu nécessaire que l'intégration des politiques soit reconnue comme un domaine d'action prioritaire. Pour cela, il faut examiner de près ses coûts et ses avantages, et les expliquer aux personnalités politiques, aux fonctionnaires et au public de façon simple et précise (par exemple, économies et nombre de vies touchées). Des conditions formelles en matière d'évaluation de projets et de politiques (par exemple, une évaluation environnementale stratégique et une évaluation d'impact sur la santé) et une évaluation (*ex post*, par exemple) peuvent contribuer à accroître l'intégration entre les secteurs des transports, de la santé et de l'environnement. Des accords officiels et des engagements pris dans des instances internationales (par exemple, chartes, directives et règlements) peuvent accroître l'attention dont bénéficie l'intégration des politiques aux niveaux national, régional et local. En effet, l'attention que reçoit la mise en œuvre d'une politique intégrée est au moins aussi importante que le processus d'élaboration de cette politique. La conception intégrée de politiques n'est après tout pas un but en soi, mais une façon d'obtenir des situations gagnant-gagnant : des améliorations de la santé, de l'environnement et de l'accessibilité, en l'occurrence.

39. Pour assurer l'intégration des politiques, il importe de disposer d'indicateurs et de données intersectorielles fiables et à jour, et d'utiliser des systèmes efficaces de gestion de l'information et des connaissances. La recherche comparative des meilleures méthodes et d'autres types d'échange d'informations nationaux et internationaux peuvent également contribuer à favoriser l'intégration des politiques. Le renforcement des capacités, la formation et l'éducation représentent des facteurs tout aussi importants. Le courtage d'informations (bases de données de bonnes pratiques, études de cas et principes directeurs, notamment) peut jouer un rôle positif dans l'intégration des politiques. Il en va de même de manifestations internationales (séminaires et ateliers, par exemple), qui rassemblent des secteurs et favorisent un dialogue entre les professions. La clarté du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques (en particulier la présentation d'explications intelligibles sur les options, les effets et les décisions) et un libre accès à l'information revêtent également de l'importance.

Conclusions et suggestions concernant les travaux futurs

40. L'intégration des politiques présente un certain nombre d'avantages potentiels. Ainsi, elle favorise les synergies (solutions gagnant-gagnant) entre secteurs, renforce la cohérence entre les politiques des différents secteurs et réduit les doubles emplois lors de l'élaboration des politiques. La nécessité d'une intégration des politiques, en particulier en matière de transports, de santé et d'environnement, est de plus en plus largement reconnue. Cependant, il n'est pas facile d'intégrer les politiques, d'autant que le nombre d'acteurs et la quantité d'informations augmentent généralement au cours de l'élaboration des politiques. Une parfaite intégration des politiques n'est pas possible, mais des progrès peuvent être accomplis. L'un des moyens de favoriser une meilleure intégration des politiques consiste à remplir certaines conditions institutionnelles. L'intégration des politiques ne doit pas être considérée comme une fin en soi, mais il faut y voir un moyen d'obtenir des résultats tangibles, qui permettent d'atteindre simultanément les buts de plusieurs secteurs. Ce qui est vital, c'est que les plans et les politiques se traduisent par des mesures concrètes sur le terrain. Pour que l'intégration des politiques suscite un plus grand intérêt parmi les hommes politiques et au sein de la population, il faut leur faire comprendre qu'elle est nécessaire et que des changements s'imposent ; pour cela, il importe d'informer, d'éduquer et de former. Il convient de donner des exemples concrets. Les citoyens et les ONG ont également un rôle important à jouer, grâce à un débat public, car ils perçoivent souvent les politiques d'une manière plus globale et sont plus critiques des politiques purement sectorielles.

41. Diverses conditions et pratiques institutionnelles peuvent contribuer à l'intégration des politiques. Dans les différents États membres de la CEE et de la Région européenne de l'OMS, les avantages de l'intégration des questions de transport, d'environnement et de santé dans

l'élaboration des politiques ressortent de divers exemples : groupes de travail et comités intersectoriels, procédures formalisées d'évaluation et d'audit (évaluation environnementale et évaluation d'impact sur la santé, par exemple), mécanismes centraux de direction ou de surveillance, mécanismes d'échange d'informations et d'expériences (par exemple, réseaux de villes et recherche comparative des meilleures pratiques), politique en matière de recrutement de personnel et de carrière, programmes d'éducation et de formation, etc. Divers documents énonçant des politiques tentent de rassembler les différents secteurs, en particulier les stratégies et les plans de développement durable. Dans certains cas, ces documents présentent des indicateurs et des objectifs intersectoriels. Lorsqu'il existe des obligations (évaluations d'impact, par exemple), elles stimulent souvent l'intégration des politiques. Il en va de même des politiques gouvernementales d'ensemble, telles que celles qui président aux plans de développement durable, notamment lorsqu'elles sont étroitement liées aux activités et aux politiques des différents ministères.

42. Diverses conditions et pratiques institutionnelles peuvent favoriser l'intégration des politiques, mais il n'existe pas de solution unique. Celles dont il a été question dans le présent document doivent être examinées l'une après l'autre lorsque l'on envisage de modifier les structures et les pratiques gouvernementales. L'existence d'une volonté politique et l'affectation des ressources sont souvent tout aussi importantes pour l'intégration des politiques que les mécanismes, et les conditions ou pratiques institutionnelles. Cette volonté politique peut être renforcée par des conditions institutionnelles favorables et une action en amont de la part des fonctionnaires et des personnalités politiques. Pour convaincre de la nécessité de changements en matière de politiques et d'actions publiques, il est nécessaire de mener une action de communication efficace, complétée par des exemples, des faits et des données analytiques. Des facteurs intangibles tels que des personnes ou organisations clés (pionniers en matière de politique ou entrepreneurs de politiques) peuvent aussi jouer un rôle important. Des initiatives telles que le PPE-TSE représentent à cet égard un instrument utile pour ces personnes ou organisations. Comme il n'existe que peu de mécanismes de recherche comparative des meilleures méthodes ou d'échange de bonnes pratiques explicitement axés sur les aspects sanitaires des transports, le PPE-TSE doit s'acquitter à cet égard de sa fonction de centre d'échange d'informations.

43. L'exploitation d'enseignements tirés d'expériences obtenues ailleurs fournit de nouvelles idées concernant l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques, et est de plus en plus souvent utilisée sous d'autres formes (par exemple, recherche comparative des meilleures méthodes, initiatives d'aide au développement). Le processus de transfert et d'adaptation joue un rôle essentiel à cet égard : il ne s'agit en effet pas seulement de copier ou de transférer des politiques ou des pratiques. La similitude des préoccupations publiques et politiques est un élément essentiel du succès du transfert de politiques et de pratiques. Il existe divers obstacles

institutionnels à l'intégration des politiques. La plupart d'entre eux ne sont pas propres à un pays, mais communs à la plupart des États membres de la CEE et de la Région européenne de l'OMS. La majeure partie des obstacles sont heureusement surmontables. Des conditions et pratiques institutionnelles favorables peuvent aider à surmonter un grand nombre d'entre eux. Les buts et priorités d'ensemble des pouvoirs publics assurent la compatibilité des différentes politiques sectorielles. Une fonction centrale de coordination permet d'améliorer la cohérence horizontale des politiques sectorielles. En outre, des procédures d'évaluation claires et des énoncés explicites des options, des choix, des effets et des manques de cohérence éventuels rendent plus transparent le processus de décision et contribuent à mettre au jour les conflits et les synergies entre secteurs.

44. En ce qui concerne l'avenir, il existe différents moyens de mieux exploiter et développer les activités portant sur les mécanismes institutionnels d'intégration des politiques. Trois options sont brièvement décrites ici. Tout d'abord, il serait possible de définir des idées détaillées et des recommandations précises concernant le transfert de politiques et de pratiques qui favorisent l'intégration des politiques, grâce à un examen détaillé d'études de cas illustrant des transferts de politiques ou de pratiques qui ont déjà eu lieu. Par exemple, on a récemment créé à Wroclaw un organisme responsable des transports, en s'inspirant d'exemples d'Europe occidentale et en utilisant un soutien financier du gouvernement allemand. Cela pourrait constituer une étude de cas utile pour déterminer quels sont les facteurs décisifs d'un transfert réussi et la façon de reproduire ailleurs ce succès. Deuxièmement, il serait utile d'étudier de façon approfondie la question de l'intégration verticale des politiques ; en effet, le questionnaire et l'atelier n'ont permis d'obtenir que très peu d'informations à ce sujet, ce qui indique un manque général d'informations. Cela est confirmé par le nombre peu élevé d'études universitaires et de documents d'orientation produits sur cette question. Troisièmement, il serait possible de concevoir et d'expérimenter des conseils, des formations et des activités de renforcement des capacités spéciales concernant les aspects organisationnels de l'intégration des politiques, en particulier dans les pays où une réforme institutionnelle a lieu et dans lesquels il existe une demande politique et publique de véritables changements. Le but principal d'une telle opération serait de contribuer à sensibiliser à l'intégration des politiques et à mettre en place des conditions institutionnelles favorables à celle-ci dans l'avenir.

Références

Agranoff, R. (1986). *Intergovernmental Management. Human Services Problem-Solving in Six Metropolitan Areas*. State University of New York Press, New York.

Cabinet Office (2000). *Wiring it up. Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services*. The Stationery Office, Londres.

Capano, G. (2003). Administrative traditions and policy change: When policy paradigms matter. The case of the Italian administrative reform during the 1990s. *Public Administration* 81(4) 781-801.

Challis, L., Fuller, S., Henwood, M., Klein, R., Plowden, W., Webb, A., Whittingham, P., Wistow, G. (1988). *Joint approaches to social policy: rationality and practice*. Cambridge University Press, Cambridge.

Christensen, T. (2000). The development and current features of the Norwegian civil service system. In: Bekke, H.A.G.M. et van der Meer F.M. (sous la dir. de). *Civil Service Systems in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham.

ECMT (2002). *Implementing Sustainable Urban Travel Policies. Final Report*. OCDE, Paris.

Agence européenne pour l'environnement (2005a). *Environmental policy integration in Europe. Administrative culture and practices* EEA Technical Report No 5/2005. AEE, Copenhague.

Agence européenne pour l'environnement (2005b). *Environmental policy integration in Europe – state of play and an evaluation framework*. EEA Technical Report No 2/2005. AEE, Copenhague.

Guyomarch, A. (1999). 'Public service', 'public management' and the modernisation of French public administration. *Public Administration* 77 (1) 171-193.

Hammerschmid, G. et Meyer, R. (2003). *Current initiatives and central actors in the Austrian administrative reform process*. Document présenté lors de la conférence annuelle de l'EGPA, Oeiras, 3-6 septembre 2003.

Huxham, C. (sous la dir. de) (1996). *Creating Collaborative Advantage*. Sage, Londres.

Knill, C. (1998). European Policies: the impact of national administrative traditions. *Journal of Public Policy* 18(1) 1-28.

Knill, C. (1999). Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies. *Journal of Public Policy* 19(2) 113-139.

Kickert, W.J.M., Klijn, E-H. et Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Sage, Londres.

Liefferink, D. et Andersen, M.S. (1998). Strategies of the 'green' member states in EU environmental policy-making. *Journal of European Public Policy* 5(2) 254-270.

Ling T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues and problems. *Public Administration* 80(4) p. 615-642.

Metcalfe, L. (1994). International policy coordination and public management reform *International Review of Administrative Sciences* 60 p. 271-290.

Mulford, C.L. et Rogers D.L. (1982). Definitions and Models. In: Rogers, D.L. et Whetten, D.A. (sous la dir. de) *Interorganizational coordination: theory, research, and implementation*. Iowa State University Press, Ames.

OCDE (1996). *Building Policy Coherence: Tools and Tensions*. OECD Public Management Occasional Paper No 12. OCDE, Paris.

Peters, B.G. (2000). *Politics of Bureaucracy*. Routledge. Florence.

Rogers, D.L. et Whetten, D.A. (1982). *Interorganizational coordination: theory, research, and implementation*. Iowa State University Press, Ames.

Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham House, Chatham (NJ).

Torres, L. (2004). Trajectories in public administration reforms in European Continental countries. *Australian Journal of Public Administration* 63(3) 99-112).

Nations Unies (2002). *Plan de mise en œuvre du Sommet mondial sur le développement durable*. Nations Unies, New York.

Warren, R.L., Rose, S.M. et Bergunder, A.F. (1974). The structure of Urban Reform. Lexington Books, Lexington.

Wilkinson, D. et Appelbee, E. (1999). Implementing holistic government: joined-up action on the ground. Policy Press, Bristol.

Commission mondiale de l'environnement et du développement (1987). Notre avenir à tous.

**ANNEX 1: PROGRAMME OF THE STAKEHOLDER WORKSHOP
 ON INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS FOR POLICY INTEGRATION,
 BERLIN, 23-24 JANUARY 2006**

<i>Monday, 23 January 2006</i>	
09:00	Registration
09:30	Welcome and introduction <i>Thomas Holzmann, deputy president, Federal Environmental Agency, Germany</i> Transport, Health and Environment Pan-European Programme (THE PEP) - outline of the project and introduction to the workshop <i>Tea Aulavuo, UNECE; Francesca Racioppi, WHO Europe</i>
Session 1: Institutional arrangements promoting policy integration <i>chair: Nigel Dotchin, Department for Transport, UK, Chairman of THE PEP Steering Committee</i>	
10:00	Administrative culture and practice in the pan-European region: how far does this support environmental policy integration? <i>Jock Martin, European Environment Agency EEA</i>
10:20	Policy integration tools and institutional arrangements across three sectors and levels of government: current situation in UNECE and WHO-Europe member states <i>Dominic Stead, Delft University of Technology, Netherlands</i>
10:40	Questions
10:50	Coffee
11:15	4 examples from practice <i>Albania (M. Mima), Georgia (N. Tkhilava), Denmark (N. Jensen), Russia (Y. Kunin)</i>
12:00	Questions
12:15	Lunch
13:15	Small group discussions: introduction to method and topics
13:25	Small group discussions, addressing in particular questions such as: <ul style="list-style-type: none"> • What is necessary for horizontal policy integration? • What is necessary for vertical integration? • How important are framework conditions in the different countries in implementing more integrative approaches? What are these conditions? • What lessons can be learnt from present experience? • What arrangements have the greatest effects?

	The discussions will focus on national strategies, goals and action plans, on administrative culture and practice, on financial allocation, training and capacity building, on monitoring and assessment.
15:15	Report back from small group discussions
Session 2: Barriers and bottlenecks to policy integration <i>chair: Rainer Fehr, (North Rhine-Westphalia) Institute of Public Health, Germany</i>	
16:00	Barriers and bottlenecks to implementing policy integration <i>Axel Friedrich, Federal Environmental Agency, Germany</i>
16:20	Questions
16:30	Small group discussions, addressing in particular questions such as: <ul style="list-style-type: none"> • Barriers to vertical integration • Barriers to horizontal integration • Country specific barriers (if any) • Responses to policy integration <p>The discussion will focus on administrative and political culture and structures, on financing/budget conditions, on monitoring and reporting</p>
18:00	Session ends
19:30	Informal reception
Tuesday, 24 January 2006	
Session 3: Learning from each other: Supportive institutional arrangements for policy integration <i>chair: Axel Friedrich, Federal Environmental Agency, Germany</i>	
09:00	Report back from small group discussions
09:40	To what extent can policies and institutional arrangements be transferred? <i>Martin de Jong, Delft University of Technology, Netherlands</i>
10:00	Transferring policies - lessons from European research <i>Carlo Sessa, ISIS, Italy</i>
10:20	Questions
10:30	4 examples from practice <i>Denmark (M. Fischer), Germany (Bremen: M. Glotz-Richter), Czech Republic (Prague: J. Mach; Brno: I. Draholova)</i>

11:30	Questions
11:45	Small group discussions, addressing in particular: <ul style="list-style-type: none">• Challenges for / bottlenecks to transfer• Advantages of international cooperation /exchange of experience• Conditions for successful exchange and transfer• Examples of transfer
13:15	Lunch
14:30	Report back from small group discussions
Session 4: The way forward - dissemination, information and training <i>chair: Carlos Dora, WHO</i>	
15:15	What do decision-makers need? <i>Carlos Dora, WHO</i>
15:35	What next?: Plenary discussion on the needs of decision makers, conclusions and recommendations
16:30	Workshop closes

ANNEX 2

Transport - Health – Environment

Institutional Arrangements for Policy Integration

Results of a THE PEP workshop held in Berlin, 23 - 24 January 2006

Dr. Hanns-Uve Schwedler, European Academy of the Urban Environment, Berlin

This report summarizes the results of a workshop which was carried out in the context of the Transport, Health and Environment Pan-European Programme (THE PEP). The (German) Federal Environmental Agency awarded a service contract to the European Academy of the Urban Environment to prepare and arrange the event. The workshop was organized jointly by

- European Academy of the Urban Environment (EA-UE)
- Federal Environmental Agency, Germany
- Delft University of Technology
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)
- World Health Organization Regional Office for Europe (WHO) representing the Secretariat to the Transport, Health and Environment Pan-European Programme (THE PEP)

BACKGROUND, AIMS, TARGET GROUPS AND METHODOLOGY

THE PEP provides a framework for cooperation to representatives from the three sectors health, environment and transport in 55 European countries with the aim of promoting sustainable transport goals across the pan-European region. The workshop was organized as part of a THE PEP project on "Supportive institutional mechanisms for integrated policy and decision making on transport, environment and health".

The workshop aimed to contribute to understanding about policy-making processes that integrate transport, environment and health issues with a focus on institutional arrangements. It served to discuss, to deepen and amplify the information on current institutional practices that was gained within the project through relevant studies and publications and through a questionnaire survey which was carried out at the end of 2005.

The workshop aimed to gain additional information on the situation in different European countries and on the experience of participants as well as to discuss actual approaches and constraints on these approaches. A mixture of plenary sessions (with presentations and short discussions) and incorporated workgroups (small group discussions) was chosen to reach these aims. The workshop was divided into four thematic sessions:

- Institutional arrangements promoting policy integration
- Barriers and bottlenecks to policy integration
- Learning from each other: supportive institutional arrangements for policy integration
- The way forward - dissemination, information and training

The main presentations under these topics gave an overview on the situation in Europe. In addition to this, eight case studies were presented on current practice in Albania, the Czech Republic, Denmark, Georgia, Germany and Russia.

The workshops (3 workshop sessions with 3 parallel working groups (two for each topic)) dealt with the following topics:

- Institutional arrangements promoting policy integration
 - Experiences and driving forces
 - Instruments and tools
 - Strengthening intersectoral cooperation and public participation

- Barriers and bottlenecks to policy integration
 - Barriers to organizational changes
 - Barriers to instruments and tools
 - Barriers to intersectoral cooperation
- Supportive arrangements
 - Convincing politicians
 - Transferring policies and practices
 - Experiences to date

The workshop principally aimed to reach (actual and potential) stakeholders in policy integration in the three sectors. 63 representatives from governmental bodies at different administrative levels but also from government-related (research) institutions and from the private sector (commercial and non-commercial) took part. They originated from 22 European countries. The following table summarizes origins and background:

Table 1: Origin and background of participants

	<i>participants (no.)</i>	<i>countries (no.)</i>
total participants / countries	63	22
'old' EU member states	26	8
'new' EU member states	22	6
non-EU states	15	8
supra-national institutions	6	
ministries	15	
governmental agencies / institutes	12	
cities	13	
research	5	
NGOs	7	
private companies	5	

WORKSHOP RESULTS

The following sections will summarize the content and results of the plenary presentations and the workshops. In doing so, the main focus is on the group discussions as the presentations are available on the Internet (www.eaue.de and www.thepep.org) as an information source in themselves. Due to overlaps between topics and discussion issues and due to the comprehensive experience of the participants, it was not always possible during the group discussions to distinguish properly between the given questions and sub-topics. The results of these discussions are therefore presented as a synopsis under the main topics of the working group sessions.²⁰

²⁰ based on such overlaps between various discussions, to a certain extent it is possible to state a hierarchy of individual discussion contributions (e.g. concerning the most important stakeholder(s), instruments, barriers etc.). One may assume that remarks and insights which appear in different contexts are perceived by participants to be the most significant ones. Comparing working groups which took place concurrently but on the same topic also permits conclusions to be drawn on the priority ranking of individual comments.

After an introduction to the workshop and the topic given by the Deputy President of the Federal Environmental Agency, Thomas Holzmann, and an overview on THE PEP, its content, aims and steps, the first session dealt with the central issue of the programme, with institutional arrangements promoting policy integration.

SESSION 1: INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS PROMOTING POLICY INTEGRATION

Jock Martin (European Environment Agency): "Administrative culture and practice in the pan-European region: how far does this support environmental policy integration?"

The speaker presented the main findings of the latest EEA report on "The European Environment" (2005). He concluded that the transport sector is the key area to fulfil European environmental policies and goals. One prerequisite to reach these goals is, however, the design of long-term, coherent policies that shift market signals towards sustainable production and consumption, to develop integrated market instruments that combine sustainability objectives, to reinforce public and private sector expenditure on research and development in the environment, and to improve institutional set-ups to design and implement integrated approaches. Such set-ups can be as important as policies themselves. Finally, he presented a framework for integration of environment into sector policies that has been developed by EEA.²¹

Dominic Stead (Delft University of Technology): "Policy integration tools and institutional arrangements across three sectors and levels of government: current situation in UNECE and WHO Europe member states"

The speaker gave an introduction to main concerns of policy integration, reviewed key (international, policy) documents dealing with integration, and gave an overview on the findings of THE PEP questionnaire survey.²² One main finding is that integration - if present - often refers only to two sectors.

Martin Fischer (City of Aalborg): "Practicing the Aalborg Commitments - Integrating planning, transport and environment in politics"

The speaker gave an overview of the Aalborg Charter (1994) and the Aalborg Commitments, and presented the Danish planning law which ensures to a certain extent (vertical) integration of environmental issues into other planning sectors. The main instrument is exchange of information and guidelines at national, regional and local level. On the local level (Aalborg), (horizontal) integration of environmental goals and policies is mainly enabled through the Action Plan for Traffic and Environment, the Public Transport Plan and the Infrastructure Plan and through accompanying measures. The main lesson to be learnt is to keep politicians involved and to cooperate (and learn) internationally.

Niels Jensen (City of Copenhagen): "Cycling in integrated policy making"
Cycling policy and measures form a strong and very successful instrument within sectoral transport policy. It is also well integrated into physical planning through structural and

²¹ EEA: Environmental Policy Integration in Europe, 2005.

²² background paper distributed before the conference.

institutional measures. Though health issues were even more important than environmental ones for implementing the cycling policy (and also for public information campaigns), cooperation with the health sector is practically absent, while cooperation (and integration through some joint actions) with the environmental department and other stakeholders occurs comparatively frequently.

Nino Tkhilava (Ministry of Environment Protection and Natural Resources, Georgia): "Transport-related Air Pollution in Georgia"

Traffic is the main source of air pollution and other environmental problems. Transport and traffic planning is dominated by economic goals; environmental and health issues are hardly considered at the national level. On the local level (in Tbilisi), there are initial steps to reflect environmental issues in transport-related actions, although cooperation is practically and integration completely absent. Integration is also impeded through lack of communication between ministries and departments, due to an absence of reliable basic data, poor control and measurement systems, and because of limited awareness amongst the public and decision makers.

Yuliy Kunin (State Scientific and Research Institute of Motor Transport, Russian Federation): "Development of an integrated road transport policy in the Russian Federation"

Physical and spatial planning issues - and to some extent environmental aspects - are considered by the 'Transport Strategy up to 2020', while on the other hand transport issues are included in the 'Environmental Doctrine'. Health topics are limited to road safety questions. Though these policy documents exist, implementation of closer cooperation or even integration of sectors is not present. On the local level (Moscow), environmental issues are considered (and implemented) to a greater extent in traffic planning, some formal and informal cooperation takes place. The health department, however, is not involved. Main (cooperational and institutional) links exist between spatial and traffic planning departments. A main barrier to integration is unclear distribution of responsibilities (vertical and, to a lesser extent, horizontal), lack of legislative and administrative mechanisms to support cooperation and exchange, competition for funds between sectors/ministries/departments, and limited awareness of environmental problems among (political) decision makers and the public.

Discussion of the main presentations and the case studies dealt to a large extent with cultural differences, with often weak implementation of integration and with forces against this (and thus anticipated in part the outcomes of Session 2).

Cultural differences: Opinions on job rotation as an instrument for more integrated thinking and better integration of sectoral approaches, for instance (and as a personal tool to climb the career ladder) are very diverse in different countries. The practice of the EU accession process did focus to a major extent on sectoral policies, and thus - in some cases - even enlarged the 'gap' between 'old' and 'new' member states concerning sectoral integration.²³ The role of the public and the culture of participation differ to a large extent all over Europe: consequently considering these differences is crucial for the transfer of experience.

²³ for instance: EA-UE: Twelve Candidate Countries' Overview Report, see above

Weak implementation and hindrances: Lack of coherent national policies can be observed. National but also regional and local policy is very much influenced by commercial and economic interests thus dominating other (non-economic) sectors and policy fields (particularly transport planning). This is especially true in countries undergoing structural change during the last 15 years, and was underpinned by the EU accession process and aims. (Political) commitment towards sustainability and awareness of the necessity for integrated policies are normally low; highlighting the costs of doing nothing could be an element to enable these barriers to be overcome.

SMALL GROUP DISCUSSIONS

In the majority of question complexes, two working groups were meeting concurrently. The results of the group work have been summarized below and represent the opinions of the respective participants. Statements or remarks which were evidenced in both parallel groups are listed in order of priority.

Experience and driving forces – current practice:

- often hardly any commitment to integration (except in some policy documents and plans)
- in some countries' practice, hardly any (personal) commitment and passion for integration - professional and sectoral aims dominate and hinder cooperation and integration
- in some countries integration is an unknown and new task which has no (political) priority
- in several countries integration is on the political agenda, but is either poorly implemented and/or not evaluated/measured
- cooperation between the health and the environmental sector is more pronounced than cooperation with the transport sector (this statement is in contradiction to the results of other working groups and some presentations)
- formal integration of sectors more on national than on local level through national documents
- transport is the dominating ('most aggressive') sector suppressing other action fields

Experience and driving forces - driving forces and effects

'pros':

- discussion of integration arises from EU legislation that (in particular recently) demands not only more integration but also participation
- political will and commitment can support integration (on all levels)
- coherent national laws (and initiatives) can support integration also on a 'lower' level
- public awareness and pressure supports integration
- coherent policies (i.e. time frame) can support integrated policies
- integration (once started) is gaining momentum through overcoming professional barriers and interests and supporting mutual understanding and capacity building
- integrated 'steering units' can support integration

'cons':

- privatization makes integration more difficult
- commercial and economic interests are often a counter-productive driver
- national laws and distribution of responsibilities make integration difficult

- the call for integration normally comes from the environmental sector (which often is low in esteem) but seldom from the health sector - the environmental sector is essential for success
- sustainable development is too complex a subject for day-to-day work; requirements are therefore often very formal or too difficult to fulfil
- if measurement and evaluation tools exist - and if they are used - they are often very technical and sectoral
- some programmes and projects failed, causing frustration and reduced commitment
- competition between sectors and professions

Instruments and tools - effectiveness and experience:

- coherent and clear formulation of aims, action plans with clear targets (on all levels)
- tools for targeted information, knowledge management, brokering information
- evaluation process, benchmarking, tools and allocation of resources for this
- transparency of funding mechanisms and for evaluation
- involvement of the public
- intersectoral working groups focusing on a specific issue/topic
- mechanisms which are jointly owned by different departments with targets which have been negotiated
- political will more important than mechanisms, mechanisms can be informal and on an ad-hoc basis ("Mechanisms are not an aim in themselves")
- cost benefit analysis of integrated actions can influence the will of decision makers to support integration and to set frameworks for this
- legislation is more important than (weak) formal tools and mechanisms

Instruments and tools - supporting conditions

- international cooperation stimulates intersectoral dialogue
- education and training and 'learning the language' of the other
- financial incentives attached to tools
- legally binding conditions for auditing and accountability
- involvement of the private sector
- transparency of the system and the introduction of control and monitoring
- positive outcome and results of integration process and accountability

Strengthening intersectoral cooperation and public participation – education / training / awareness raising / information exchange

- knowledge of present situation and interests is essential to develop tools and mechanisms in this field
- tailored and specific strategies have to be developed (the spectrum ranges from basic lack of understanding of sustainable development (and thus of one of its requirements: integration and accompanying training measures) to the frequent use of training in the process of integrating policies)
- tailored strategies need to be developed for specific core groups which have to be identified (decision makers and civil society are most important; here awareness has to be enhanced)
- professional (university) education has to incorporate elements of integration and other (but related) subjects

- need to improve tools for public information and participation; media and their interests are important
- dissemination of (good) practice is essential
- information exchange is not a technical problem (databases, Internet, e-mails etc.), but a question of how to get the right information to the right place/person and a question of information overflow
- job rotation can support integrated thinking and experience, but has to be handled carefully to ensure professional decisions
- 'top-down' information exchange needs to be ensured (it occurs more frequently 'bottom-up', hierarchical information flows need to be avoided)

Strengthening intersectoral cooperation and public participation - public participation

- public participation is essential²⁴
- the role of public participation is not obvious in itself (for many decision makers)
- public participation might be counter-productive (it is possible that a political decision making process (as a short term exercise) is steered towards a sectoral direction, to solve a sectoral problem which is currently and directly important for the public)
- public participation is in place in many countries (mainly in 'old' EU member states, where it has a tradition in the planning process)

Excursus: steps toward policy integration within the European Union

As several relevant policy documents were presented during this session and referred to in a background paper distributed to participants in advance, it might be useful and of some benefit to THE PEP if an overview of relevant EU approaches (affecting 25 European countries to a large extent) is provided, which - in the view of the writer - should be considered more closely by the programme.

The Sustainable Cities Report

Based on its first sustainable cities report (1994) and on the results of several expert working groups (among other things: on policy integration, on mobility and on holistic urban management), the European Commission Expert Group on the Urban Environment published the European Sustainable Cities Report in 1996.²⁵ Policy integration and adequate arrangements to achieve this is seen by the Expert Group as one of the key issues in good governance and sustainable urban development. The following principles are suggested and can be summarized as follows:

- integration: vertical and horizontal integration of organizations, policies, plans and programmes; integration of the external environment with the internal policy making process; integration of time and space dimensions; integration of values and behavior; integration of personal need and institutional capacity; creating organizational frameworks which manage complex dependency and promote agreement; matching rights with responsibilities and powers with resources; building new relationships between different levels of government and between local authorities and the community;
- cooperation: recognizing mutual dependence between all agents in the system; equal access to power and resources; a proactive approach to consensus building; mobilizing action through empowerment; networking;
- homeostasis: management of dynamic change within a flexible but broadly stable system. This implies: developing an organizational culture which accommodates change; recognizing the incremental nature of policy processes; feedback systems to regulate change; addressing issues of values, motivations and ownership;
- subsidiarity: making decisions and implementing action at the lowest level consistent with the achievement of the desired goals;

²⁴ comment by the writer: why? Several case studies and research projects prove that it produced better results, but there is scarcely any hard evidence to support integration itself; results are important for the public, not the way to reach them.

²⁵ http://www.eu.int/comm/environment/urban/policy_initiatives.htm

- synergy: 'create a whole that is either greater than or qualitatively different from the sum of the parts'. This implies providing strategic direction for incremental actions; outlining a vision of the possible; adopting cyclic rather than linear planning.

In addition, pitfalls in implementing these principles are identified, and several tools and mechanisms for sustainable urban management - including institutional arrangements for policy integration - are suggested; several case studies are presented in order to underpin the use of these instruments.

The Thematic Strategy on the Urban Environment

Following the Sustainable Cities Report, the European Commission *launched several programmes and projects* to support more sustainable urban development in Europe. These include, for instance, the Sustainable Cities campaign, the design of good practice databases and development of several guidelines and indicator systems, not only to measure the environmental performance of urban areas, but also governance and management within cities (these include indicators for integration).

As - for the time being - a final step towards sustainable urban development and better urban governance, the Commission adopted the Thematic Strategy on the Urban Environment in January 2006.²⁶ Based on an extensive consultation process and on the results of several expert working groups (on urban management and on urban mobility, for instance), the Strategy advocates implementation of Environmental Management Plans and Management Systems as well as implementation of Sustainable Urban Transport Plans. Both tools have a powerful impetus towards policy integration as an essential prerequisite for sustainable urban development: "A high quality and healthy urban environment is unlikely to emerge spontaneously... A clear vision and an overall strategy and action plan to achieve agreed objectives and targets are necessary to provide a framework to guide and steer daily management decisions... so that the traditional barriers both between neighboring municipalities and between administrative units within local authorities are broken down to achieve more integrated decision making."²⁷

As one of the core objectives of the Strategy is "to encourage local authorities to adopt a more integrated approach to urban management", the Commission pronounces in its recent Communication on the topic that technical guidance on integrated management and on integrated transport plans will be provided in 2006. In common with the Communication itself, these will be based on the reports of several expert working groups²⁸.

SESSION 2: BARRIERS AND BOTTLENECKS TO POLICY INTEGRATION

Axel Friedrich (Federal Environmental Agency, Germany): "Barriers and bottlenecks to policy integration"

A number of EU directives, approaches and programmes were analyzed with respect to their ability to support integration. Even though some of the directives and approaches have potential to foster policy integration, they are surpassed and thwarted by other policies (like TEN,

²⁶ http://www.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm

²⁷ European Commission: Interim Communication on the Thematic Strategy on the Urban Environment, 2004

²⁸ In the course of preparation of the Thematic Strategy on the Urban Environment, the Commission set up several expert groups and awarded contracts for studies on different issues. Of these, the following might be useful for THE PEP project as they deal to a quite large extent with questions of policy integration in urban management:

- Working Group on Sustainable Urban Management: Final Report, 2004 (http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/pdf/0401_finalreport.pdf)
- Working Group on Urban Environmental Management Plans and Systems: Final Report, 2005 (http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/pdf/fin_rep_urban_emps.pdf)
- Working Group on Future Research and Training Needs: Final Report, 2005 (http://europa.eu.int/comm/environment/urban/experts_working_groups.htm)
- European Academy of the Urban Environment: Twelve Candidate Countries' Overview Report on Sustainable Urban Management, Sustainable Urban Transport, Sustainable Urban Design and Sustainable Construction, 2003 (<http://www.eaue.de/Publikation/CountryReport-Inhalt.htm>)
- European Academy of the Urban Environment: Analysis Report - Thematic Strategy on the Urban Environment, 2004 (<http://www.eaue.de/Publikation/AnalysisReport-Inhalt.htm>)

Structural Funds etc.) which are dominated by economic interests (i.e. 'the motor car industry') and goals. The TEN guidelines, for instance, only consider environmental concerns, health aspects are not included at all, road transport will be further strengthened.²⁹ The - recent - Thematic Strategy on the Urban Environment is a positive step in the direction of integration. Its requirements, however, only need to be fulfilled on a voluntary basis. Thus, far-reaching positive results are in doubt.

SMALL GROUP DISCUSSIONS

This working group session dealt with barriers to organizational change, to instruments and tools and to intersectoral cooperation. It was, however, hardly possible for groups to distinguish between these three spheres, and the results overlap to a great extent. They are therefore summarized in a synoptic way under the topics of 'barriers', 'geographical differences' and 'overcoming barriers'. The same principle of prioritizing the results has been used as described above.

Barriers:

- lack of common goals, sectoral targets are too specific; 'traditional' organizational structure(s) in institutions (focussed towards sectoral target, not problem oriented)
- economic interests dominate decisions
- lack of (political) commitment
- personnel and financial resources are limited (in particular at the beginning of institutional change, cooperation is often a voluntary task and therefore neglected)
- lack of coordinating bodies and of financial allocation systems
- lack of awareness and knowledge (political and administrative decision makers)
- inertia and resistance in institutions (and human beings) to change
- overall responsibility, political will and commitment are often absent
- lack of cross-sectoral communication and communication strategies
- information and knowledge is seen as an 'instrument of power' and therefore retained within one institution
- lack of instruments to measure success, only insufficient (and only sectoral) data
- lack of (also personal) incentives for change
- lack of public awareness (raising)
- sector-oriented professional education, capacity building is needed
- weakness of environmental action plans, lack of accompanying national programmes

Geographical differences

- differences in barriers are in the majority of fields more of a quantitative than a qualitative nature (in some cases, however, the sheer size of a problem/a barrier and the dynamics of its development present such a huge hindrance that this represents a barrier in itself); however, tools and steps to overcome them have to be tailored and adapted to the situation
- economic goals dominate decisions, in particular in countries of transition

²⁹ The High Level Group involved in TEN development consisted only of transport and financial experts.

- political, economic and social transition makes integration more difficult as it produces the need (to some extent only felt) for short term action, the feeling of 'having no time for other things' and thus increases inertia in institutions
- for large countries with many regions (and national groups) and decision making bodies, integration and the transfer of experience is more difficult to implement as this process is even more complex than in other countries
- differences in administrative cultures in EU15, EU10 and in other EECCA and SEE states (e.g. rigid and established organizational structures / responsibilities - more flexible structures; insufficient and unreliable data collection system - well established system; 'top-down' versus more equal or 'bottom-up' decision making)
- capital cities often have more funds available and more decision making freedom
- conflicts of interests between cities and regions depend also on (national) planning and decision making system(s)
- differences in environmental and health awareness and geographical differences in lifestyles
- in some countries mistrust of public bodies and no 'tradition of participation', a weak 'NGO culture'

Overcoming barriers

- introduction of shared responsibilities (vertical and horizontal) and cross-cutting programmes
- cross-sectoral training and professional education (universities); capacity building at all levels
- earmarking in budgets for integrated actions / integration process
- give time: restructuring needs this in order to preserve consistency, needs to be a 'fair' process towards all groups / institutions involved; set reachable goals
- cost-benefit analysis
- clear target setting and transparency of decisions
- (external) coordination units
- legislation and rules on implementation procedures
- international exchange (and financial support) can stimulate integration
- overarching strategies, goals and targets set in a 'top-down' approach (parliament, ministries)
- changes in internal administrative procedures (e.g. evaluation procedures for senior management; awarding innovative personnel, creating incentives for cooperation)
- communication strategies to achieve common understanding on all levels
- dissemination of experience and tools

SESSION 3: BARRIERS AND BOTTLENECKS TO POLICY INTEGRATION

Martin de Jong (Delft University of Technology): "To what extent can policies and institutional arrangements be transferred?"

Although the European Union firmly advocates exchange of experience, good practice and transfer of policies, instruments and institutional arrangements, the possibilities to realize this successfully are limited. A one-to-one transplantation is not possible in any case. A series of constraints and pitfalls exist. Many of them relate to diverse cultures, values and political and administrative practice in different countries. Lessons on crucial success factors for transfer can

be drawn from the analysis of common European practice. These factors were expounded at the end of the presentation.

Carlo Sessa (Institute of Studies for the Integration of Systems) "Transferring policies - lessons from European research"

The speaker identified lessons on success factors from research on integrated land use and transport projects. Sustainable development needs broad strategic concepts, innovative forms of interdisciplinary cooperation and integration, and is a multi-sectoral and multi-level task which requires in many cases reorganization of institutions, changes in relationships and territorial competencies, and has to be accompanied by public participation measures. If good practice of this kind is transferred to other situations, it might well require transferring legal and institutional aspects, too. Transferability is, however, not a matter of transferring specific technical and operational features and instruments, but more a matter of ideas and approaches and their adaptation to other situations. Here - again - understanding of end-user needs and participation is crucial.

Marieta Mima (Environmental Center for Administration and Technology, Tirana): "Sustainable traffic development in Tirana"

The speaker gave an overview of the traffic situation in the Albanian capital and of an international project that aims to improve the transport conditions. She focussed mainly on air pollution and steps to measure and to reduce this. Though the municipality and several national ministries are involved in this project (environment, health, transport), formal steps towards integration seem not to be present. However, the ministries declared that closer cooperation is intended in future.

Jaroslav Mach (City of Prague, transport department): "Transport and environment policies integration"

The agglomeration of Prague is comprised of several boroughs and districts. Formal and legal arrangements exist to ensure shared responsibilities for social development. This includes also transport and health issues. The Strategic Plan for the City of Prague (2000) has been prepared by means of an inter-sectoral (horizontal and vertical) cooperation process which includes not only transport, but also environmental and health issues. It calls for the integration of several policies. Implementation, however, is difficult due to only sectoral knowledge and professional interests of specialized administrators and planners, and lack of arrangements and support for closer inter-sectoral cooperation (which only happens on an ad-hoc basis). International cooperation projects and public pressure can help to overcome these barriers.

Ivana Draholova (City of Brno): "Intersectoral approach in the framework of the Brno Healthy City project"

The project aims to improve the health situation and sustainable development and follows two main principles: intersectoral cooperation and public participation. The Brno Healthy City Office guides the process under the supervision of a steering committee which consists of representatives from the political sector, several city departments and civil society. A policy document has been approved by the City Assembly. It covers a wide range of different sectors. Community campaigns have been organized jointly by different departments and stakeholder

groups, and a Health Development Plan has been adopted dealing with transport and environment, health care, social and economic issues, public administration and lifestyle.

Michael Glotz-Richter (City of Bremen, department of building, housing and traffic):
"Bremen case study"

The presentation dealt mainly with practical steps to improve the traffic situation in Bremen. These steps made involvement of various departments (mainly spatial planning and environmental planning) and private companies necessary. Environmental issues are well integrated into traffic planning and are underpinned by policy papers on transport. A main impetus of the presentation was on lifestyle issues and how to change emotional attachments to the motor car. Public bodies should learn from approaches used by private companies (that are successfully advocating private car ownership and use) and try to involve the media with respect to concerns within sustainable development.

SMALL GROUP DISCUSSIONS

Convincing politicians

- public opinion and the media are crucial for political decision making
- present good and bad examples and demonstrate concrete benefits
- meet the needs of the media, deliver 'racy stories' and train staff for public relations work and exchange with journalists
- organize meetings, conferences targeted to the specific needs of politicians (reliable, precise, short, simplified - but not simple - information, cost-benefit analysis, eliminate misinterpretation of public opinion / view of media), try to create a sense of competition among the different policy-makers in being innovative (showing international experience and practice might help to achieve this aim)
- support by people from outside the specific profession / sector is essential: organize lobbying and networking with NGOs and other stakeholders, but also with (young) politicians (try to raise their passion for sustainability / integrated thinking)
- be careful that institutional integration does not cause a feeling of 'being lost between responsibilities', otherwise public opinion will turn against integration, the public is not interested in integration but in positive reply / reaction to their problems
- organize projects and steps towards integration in such a way that short-term benefits and results are also possible; remember that integration is not an aim in itself but an instrument to achieve goals, politicians have to 'sell' these goals

Transferring policies and practice - importance of experience and practice from elsewhere

- can provide ideas for your own situation / tasks / practice
- raising interest in innovative practice (in particular if financial support or reduction of expenditures is attached)
- the need to learn from other experience is obvious in many cases, but the public has to be convinced that change is an attractive alternative
- helps avoid mistakes

Transferring policies and practice - copying and adaptation

- mainly experience from major projects is transferred, EU legislation is a driving force
- experience from international projects / networks is transferred more frequently than from single / individual projects
- projects / programmes that are advocated by national / international networks and in particular by donor / funding agencies are transferred more often
- benchmarking / indicator approaches for measuring developments are transferred more often than concrete projects

Transferring policies and practice - success

- it is important to adapt practice and ideas, not to copy
- structures / networks that support sharing of experience make success more likely
- 'marketing' the benefits supports a successful implementation process, highlight the 'pros' and 'cons' of changing the current situation

Experience to date – policy documents

- they fail to achieve their aims if no concrete development is visible, but this needs time
- international policy strategies start initiatives at national (political) level, but implementation on a lower level often faces problems
- the local level is too often left alone, but has to implement aims of national policy (documents)
- transposition and implementation of EU legislation is very often in the responsibility of only one ministry, although it requires integrated approaches

Experience to date - implementation of policy

- strategic documents often exist, but implementation is absent or is at least weak (partly due to lack of experience)
- capacity building, training, coordination and taking ownership is needed
- guidance and support through international organizations is helpful
- in many cases sufficient data are needed and tools have to be developed to acquire the data
- financial benefits support successful implementation
- comparison of international approaches / experiences can support realization

Experience to date - monitoring and assessment of policy

- evaluation is too often absent, it should start as soon as possible and continue at short intervals
- monetary gains or losses (through integration or non-integration) should be evaluated

SESSION 4: THE WAY FORWARD - DISSEMINATION, INFORMATION AND TRAINING

Carlos Dora (WHO): "Passion and politics - integrating Transport Environment and Health decisions"

The speaker summarized the workshop discussions and drew some lessons from some non-European programmes and projects. Institutional change and commitment by civil servants are

necessary to ensure sound economic decisions and policy making that draws on existing knowledge and best practices, to protect vulnerable groups and to promote social and health equity. This type of commitment and action can only be driven by passion and has to be accompanied by

- understanding the political (decision making) process
- supporting strategic decisions, goals and targets/ support politicians
- identification (and experiment with) tools and arguments that influence decision making
- development of institutional links that facilitate policy integration
- networking with other stakeholders
- giving a voice to ordinary citizens' priorities

The final plenary discussion focussed mainly on cultural / geographical differences and on 'soft' elements of integration (culture, mentality), on the question of having passion for and taking ownership of a process, and how to avoid resistance to change from the very beginning - thus underpinning the results of the small group discussions.

FINAL REMARKS

Without going into details, in the view of the writer some major conclusions can be drawn from the workshop:

- though the state of implementing organizational integration differs widely from country to country (and from city to city), differences in barriers to more integrated developments are in the majority of fields more of a quantitative than a qualitative nature; however, tools and steps to overcome them might well be different or at least have to be tailored and adapted to the situation
- transferability is not a matter of copying certain projects, programmes and measures, it is more that of transferring ideas and approaches to a different situation, a situation which has to be understood
- understanding the barriers and constraints to integration is probably more important than the perception of success stories
- awareness raising, training and capacity building need to be enhanced on all levels and at all stages of education and have to be tackled in a targeted fashion
- without taking ownership and responsibility, institutional integration is very difficult to fulfil (or is fulfilled in a formal way only)
- legal frameworks are important and can help, but more important is the political will and the passion of all stakeholders
- once the process has started, monitoring the process and the results is essential
- public involvement can be supportive, in any case the needs of the public have to be fulfilled
- integration is not an aim in itself, the results (in the three and other sectors) are important, integration must create win-win situations
- integration takes time, and time has to be given to the process

**ANNEX 3: LIST OF PARTICIPANTS AT THE STAKEHOLDER WORKSHOP ON
INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS FOR POLICY INTEGRATION**

Florán ADEMI	Ministry of Environment and Physical Planning Public Relations dept. str. Dame Gruev blok 4 no 7 1000 Skopje Former Yugoslav Republic of Macedonia
Marita AFEZOLLI	Ministry of Health Hygiene and Epidemiology Sector Rr. B. Curri Tirana Bulgaria
Heather ALLEN	UITP, International Association of Public Transport Corporate Office 8 Rue Saint Marie 1080 Brussels Belgium
Francois ANDRE	service public federal Health, Food Chain Safety and Environment DG environment Belgium
Tea AULAVUO	United Nations Economic Commission for Europe Environment and Human Settlements Division Palais des Nations, Office 415 1211 Geneva 10 Switzerland
Nijole BAUTRIENIENE	Ministry of Transport and Communication Lithuanian Road Administration Long-Term Road Planning Division Basanaviciaus Str. 36/2 03109 Vilnius Lithuania
Jörg BECKMANN	European Transport Safety Council Rue du Cornet 22 1040 Brussels Belgium

Jirina BERGATT-JACKSON

IURS Institute for Sustainable Development of
Settlements
Minska 6, 10
10000 Prague 10
Czech Republic

Maria BITE

Vibrocomp Ltd
Bozokvar utca 12
1118 Budapest
Hungary

Stefan DASKALOV

ASDE Ecoregions
4, Blvd Sveto Preobrajenie
1712 Sofia
Bulgaria

Istvan DOMBI

Vibrocomp Ltd
Bozokvar utca 12
1118 Budapest
Hungary

Carlos DORA

WHO World Health Organisation
Dept. of the Protection of the Human
Environment
20 Avenue Appia
1211 Geneva 27
Switzerland

Nigel DOTCHIN

Department of Transport
Transport Policy Coordination Branch
Zone 4/03, Great Minster House,
76 Marsham Street
London SW 1P 4DR
United Kingdom

Ivana DRAHOLOVA

City of Brno
Brno Healthy City Project
Malinovskeho nam. 3
601 67 Brno
Czech Republic

Inese EISTERE

Liepaja Green Centre
14, Liela str.
3401 Liepaja
Latvia

Rainer FEHR	Institute of Public Health of North Rhine- Westphalia Environmental Health dept. Westerfeldstrasse 35-37 33613 Bielefeld Germany
Biljana FILIPOVIC	Ministry of Science and Environmental Protection Environmental Protection Directorate Omladinskih brigada 1 11070 Novi Beograd Serbia and Montenegro
Martin FISCHER	City of Aalborg Technical Department Stigsborg Brygge 5 9100 Aalborg Denmark
Axel FRIEDRICH	Federal Environmental Agency (UBA) PO Box 1406 06813 Dessau Germany
Mario FRUIANU	Ministry of Transport DG passenger transport PO Box 20901 2500 EX The Hague Netherlands
Witold GAZDA	City of Warsaw City Hall dept. of health policy u. Niecala 2 00-950 Warsaw Poland
Birgit GEORGI	Federal Environmental Agency (UBA) PO Box 1406 06813 Dessau Germany

Michael GLOTZ-RICHTER

Free Hansa City of Bremen
Dept. for building, housing and traffic
Ansgaritorstrasse 2
28195 Bremen
Germany

Alexey GUNYA

Russian Academy of Sciences
Institute of Geography
Staromonetny per. 29
119017 Moscow
Russia

Tomas HELLMUTH

Regional Health Institute of Pardubice
Ministry of Health
Smetanova 1390
562 01 Usti nad Orlici
Czech Republic

Thomas HOLZMANN

Federal Environmental Agency
PO Box 1406
06813 Dessau
Germany

Niels JENSEN

City of Copenhagen
Roads and Parks department
Traffic and planning office
Islands Brygge 37
Copenhagen
Denmark

Martin DE JONG

Delft University of Technology
Faculty of Technology, Policy & Management
Jaffalaan 5
2628 BX Delft
Netherlands

Steef JOSEPHUS JITTA

Ministry of Housing, Spatial Planning and the
Environment
PO Box 30945/IPC 645
The Hague
Netherlands

Manana JURULI

Georgian Institute for Labour Medicine and
Ecology
Toxicological Dept.
60 D. Agashenebeli Ave.
0102 Tbilisi
Georgia

Maria KAZMUKOVA

URM City Development Authority of Prague
Atelier of Environment
Hradcanske nam. 8
11854 Prague
Czech Republic

Paula KIVIMAA

Finnish Environment Institute (SYKE)
Research Programme for Environmental Policy
PO Box 140
Helsinki
Finland

Mihail KOCHUBOVSKI

Institute for Health Protection
Department of Water Hygiene and Communal
Hygiene
50 Divizija No. 6
1000 Skopje
Former Yugoslav Republic of Macedonia

Yuliy KUNIN

State Scientific and Research Institute of Road
Transport (NIIAT)
24, Geroev Panfilovtsev
123480 Moscow
Russia

Roman LICBINSKY

Transport Research Centre
Environmental Section
Lisenska 33a
63600 Brno
Czech Republic

Jaroslav MACH

City of Prague City Hall
Dept. of Transportation
Rasnovka 770/8
11015 Prague 1
Czech Republic

Vladan MALESEV	Center for Development of Infrastructure CDI Stojana Novakovica 32 11000 Belgrade Serbia and Montenegro
Peep MARGUS	City of Tartu city government Dept. of Communal Services Public Transport and Traffic Management Service Raekoja plats 3 51003 Tartu Estonia
Alena MARKOVA	Ministry of Environment Dept. of Environmental Policies and Multilateral Relations Czech Republic
Eszter MARKUS	Environmental Management and Law Association 29-31 Garay u. 1079 Budapest Hungary
Jock MARTIN	European Environment Agency EEA Kongens Nytorv 6 1050 Copenhagen K Denmark
Kristian MILENOV	ASDE Ecoregions 4, Blvd Sveto Preobrajenie 1712 Sofia Bulgaria
Marieta MIMA	ECAT Tirana Ministry of Environment, Forest and Water Management agency Rr. A. Frasheri, Pall. 16 /Shk. 6/ AP. 53 Tirana Albania

Hans-Guido MÜCKE

Federal Environmental Agency
WHO CC Air Hygiene
Corrensplatz 1
14195 Berlin
Germany

Olga PILARSKA

City of Warsaw City Hall
dept. of health policy
u. Niecala 2
00-950 Warsaw
Poland

Mati RAAMAT

City of Tartu city government
Department of Communal Services
Raekoja plats 3
51003 Tartu
Estonia

Francesca RACIOPPI

WHO World Health Organisation
European Centre for Environment and Health
Via Francesco Crispi 10
00187 Rome
Italy

Agnieszka RUSIECKA

City of Warsaw
Health Policy dept.
Poland

Włodzimierz RYBARCZYK

City Hall of Warsaw
City Architect Bureau
Pl. Bankowy 3/5
00-950 Warsaw
Poland

Barbara RYSZKA

Vattenfall Distribution
ul. Barlickiego 2
44-100 Gliwice
Poland

Muzafar SALIMOV

State Committee for Environmental
Protection and Forestry
Dehoti str. 50
734055 Dushanbe
Tajikistan

Jurate SARPYTE-VAICIULIONIENE	Ministry of Transport and Communication Lithanian Road Administration Basanaviciaus Str. 36/2 03109 Vilnius Lithuania
Herwig SCHÖBEL	Herry Consult Argentinierstrasse 21 1040 Vienna Austria
Hedi SCHREIBER	Federal Environmental Agency Corrensplatz 1 14193 Berlin Germany
Hanns-Uve SCHWEDLER	European Academy of the Urban Environment 46/48 Bismarckallee 14193 Berlin Germany
Carlo SESSA	ISIS via Flaminia 21 00196 Roma Italy
Sanita SILE	Latvian Environment, Geology and Meteorology Agency Maskavas street 165 1019 Riga Latvia
Martina SORSA	Ministry of Environmental Protection, Physical Planning and Construction Ulica Republike Austrije 20 10000 Zagreb Croatia
Dominic STEAD	Delft University of Technology OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies PO Box 5030 2600 GA Delft Netherlands

Penio STOLAROV

Roentgenstrasse 3
10587 Berlin
Germany

Valentina TAPIS

State Ecological Inspectorate
Air quality department
9 Cosmonautilor St.
2005 Chisinau
Republic of Moldova

Nino TKHILAVA

Ministry of Environment
Department of Integrated Environment
Management
6 Gulua Str.
0114 Tbilisi
Georgia

Danijela UROSEVIC

Ministry of Health
sector for international relations
Nemanjina Str. 22-26
11000 Belgrade
Serbia and Montenegro

Danuse VAPENIKOVA

Ministry of Health
Dept. of Public Health Protection
Paleckeho namesti 4
128 01 Prague
Czech Republic

Hedwig VERRON

Federal Environmental Agency
Environment and Transport division
PO Box 1406
06813 Dessau
Germany

Karl-Heinz ZIEROCK

Federal Environmental Agency
Environment and Transport division
PO Box 1406
06813 Dessau
Germany

Andis ZILANS

University of Latvia
Faculty of Geography and Earth Sciences
Raina Blvd., 19
1586 Riga
Latvia

ANNEX 4: THE POLICY INTEGRATION SPECTRUM³⁰

- 1 *Independent decision making by ministries.* Each ministry retains autonomy within its own policy domain.
- 2 *Communication to other ministries (information exchange).* Ministries keep each other up to date about what issues are arising and how they propose to act in their own areas. Reliable and accepted channels of regular communication must exist.
- 3 *Consultation with other ministries.* A two-way process. As well as informing other ministries of what they are doing, individual ministries consult other ministries in the process of formulating their own policies, or position.
- 4 *Avoiding divergences among ministries.* Ensuring that ministries do not take divergent negotiating positions and that government speaks with one voice.
- 5 *Interministerial search for agreement (seeking consensus).* Beyond negative co-ordination to hide differences, ministries work together, through, for example, joint committees and project teams, because they recognise their interdependence and their mutual interest in resolving policy differences.
- 6 *Arbitration of inter-organisational differences.* Where inter-organisational difference of view cannot be resolved by the horizontal coordination processes defined in levels 2 to 5, central machinery for arbitration is needed.
- 7 *Setting parameters for organisations.* A central organisation of inter-organisational decision-making body may play a more active role by setting parameters on the discretion of individual organisations. These parameters define what organisations must not do, rather than prescribing what they should do.
- 8 *Establishing government priorities.* The centre of government may play a more positive role by laying down main lines of policy and establishing priorities.
- 9 *Overall governmental strategy.* Overall government strategy is used to determine departmental goals, targets, policies and funding allocation.³¹

³⁰ Based on the work of Metcalfe (1994).

³¹ According to Metcalfe (1996), this last category is unlikely to be attainable in practice, although a few examples can be found which indicate that some governments are trying to develop overall governmental strategies (e.g. sustainable development strategies) and funding allocation systems according to overall goals rather than to departments.

ANNEX 5: CHARACTERISTICS OF PUBLIC MANAGEMENT STYLES IN EUROPE³²

The so called *southern European countries*, including France, Italy, Portugal, Spain and Belgium, are influenced by structures inherited from the French legal model built around administrative law and the ideals of ‘due process’ and ‘equality of treatment’. This system is also referred to as ‘Napoleonic’ (Guyomarch, 1999). In this model, the institutionalisation of administrative law has resulted in a clear separation of political decision-making from administrative implementation and an emphasis on formal rules and organisational structure (Capano, 2003). The Napoleonic model is relatively legalistic and hierarchical. A key feature distinguishing it from the German-speaking model is the reliance on technical expertise within administrations, something which can work against policy integration if it is used to prevent interference or ‘meddling’ from other interests.

Administrative practice in the *German speaking countries* (Austria, Germany and Switzerland) is marked by a more dominant, overriding legal philosophy with constitutional protection for tiers of government and civil servants, and giving judicial bodies an important role in circumscribing administrative practice (Hammerschmid and Meyer, 2003). Public administrations apply the law rather than make policy, with comparatively little flexibility and discretion when implementing legal provisions (Knill, 1998).

Within the *Anglo-Saxon tradition* (notably the UK), the role and position of the civil service is more subordinate than in the German-speaking countries. This does not mean that the civil service is unimportant in government policy-making, but it is not assigned a constitutional role, and tends to be subject to structural changes produced by the government of the day. The limited constitutional, legal and structural entrenchment reflects the conception of the administration as a flexible system which is subordinate and instrumental to political requirements and priorities (Knill, 1999). The British civil service is to a large extent based on a business-like management approach and is often staffed by generalists, who have the ability to move across the system, which increases opportunities for policy learning and cross-fertilisation, and increasing possibilities for furthering policy coordination.

The *Nordic countries* (Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden) plus the Netherlands belong to a public administration model which can be described as consensual considering the tradition of negotiation and consultation (Torres, 2004). The civil services are characterised by relative homogeneity and equality, which has created a strong administrative culture based on close attention to political decisions, and to professional considerations. A growing administrative specialisation has contributed to fragmentation in terms of tasks and values, but there have been relatively few conflicts in the system, mainly as a result of commonly-held cultural norms and values (Christensen, 2000). A potential disadvantage for policy integration is the tendency towards stability and the lack of innovation this might entail. Another potential disadvantage is the lack of movement within administrations.

Attempts by the countries of *central and eastern Europe* to adapt to more democratic forms of management, following the break-up of the former Soviet Union, have resulted in the

³² based on EEA (2005a).

emergence of another style of administration. Rather than relying on individual initiative, bureaucratic hierarchies and/or laws, administrations rely more heavily on external controls (Peters, 2000). Political and strategic decisions are taken within the party structure, not within the administrative structure. While reforms are under way, there is still a lack of cohesiveness and horizontal coordination within governments. This problem is also caused by a lack of vertical delegation (i.e. a lack of defined roles and mandates for officials within a ministry, which is partly a matter of mistrust). Within Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA) countries, the transition to more democratic forms of management is less advanced than in the new EU member states, where the process of accession speeded up administrative changes. In many countries in the Commonwealth of Independent States (CIS), several vertical structures inherited by the Soviet system are still largely in place. Without administrative changes, some options for improving policy integration in EECCA countries are perhaps limited. On the other hand, however, administrative change in these countries offers great potential for more integrated policy making.

Within all these groupings, the Nordic, German-speaking and Anglo-Saxon countries are frequently grouped among Europe's environmental leaders (Lieberink and Andersen, 1998). Even among countries where the environment has a relatively high political priority and which share similar management styles, the approach to policy integration can differ significantly. Nevertheless, the most effective solutions are likely to be those that reflect national specificities. For example, in the more pragmatic Anglo-Saxon culture, where organisational coordination is not the central problem, explicit but 'soft' guidance and high-level political leadership may be the key to progress; in heavily rule-based countries, top-down legal provisions may be preferable to softer bottom-up or consensual approaches that may take a long time to penetrate departments, because of the hierarchical nature of the systems and the dominance of legalistic cultures.

ANNEX 6: ONLINE QUESTIONNAIRE ON SUPPORTIVE INSTITUTIONAL CONDITIONS FOR INTEGRATED TRANSPORT, ENVIRONMENT AND HEALTH POLICIES

Respondents are kindly asked to provide information for his or her country, using examples either at the national, regional or local level, in the boxes below. The number of boxes that each respondent completes is not of importance – the intention is not to be comprehensive but rather to identify a range of interesting examples of institutional practices that promote greater integration of transport, health and environmental policies in their country. All questions require only short responses containing a brief description together with details about where more information can be found (e.g. the name and contact details of a person or organisation, the name of relevant document(s) or a website address).

1. Promoting joint accountability/responsibility and policy coordination

- Mechanisms to promote horizontal cooperation (inter-sectoral) or vertical cooperation (between levels of government) on transport, health or environmental policy (e.g. inter-sectoral committees, joint working groups).

- Arrangements for the horizontal coordination of policy-making and implementation (e.g. a central policy unit with responsibility for strategic policy coordination).

- Other additional remarks or comments.

2. Building inter-sectoral capacity and strengthening inter-sectoral relations

- Training courses and/or human resources policies that promote inter-sectoral awareness (e.g. inter-professional training courses, staff secondment schemes, job rotation).

- Management structures that promote inter-sectoral working relationships (e.g. project teams with staff from different sectors).

- Mechanisms to promote regular inter-sectoral dialogue and exchange of information within the organisation and between responsible agencies (e.g. intersectoral newsletters/briefings).

- Other additional remarks or comments.

3. Promoting integrated policy development

- The existence of an integrated national strategy on transport, health and environment.

- The existence of specific, measurable objectives for transport, health and environment at the national, regional or local level.

- Mechanisms to anticipate, detect and/or resolve conflicts between policies in different sectors or at different levels of decision-making (e.g. consistency analysis of policies, impact assessment procedures).

- Mechanisms to involve representatives from the health, environment and transport sectors and also the general public in the policy-making process (e.g. internal consultation on draft policies involving different sectors, public participation in policy-making, Local Agenda 21).

- Mechanisms for exchanging good practice and/or benchmarking on the issues of transport, health and environment (e.g. good practice guides, benchmarking reports).

- Other additional remarks or comments.

4. Promoting integrated policy delivery (implementation)

- The existence of a financial allocation system that promotes the integration of transport, health and environmental policies (e.g. a specific cross-departmental or inter-agency budget for delivering joint policies or programmes).

- Inter-sectoral and/or inter-agency team(s) responsible for policy delivery (implementation).

- Other additional remarks or comments.

5. Promoting integrated policy assessment

- Mechanisms for cross-sectoral monitoring and assessment of policies and programmes, either *ex ante* (e.g. strategic environmental impact assessment, health impact assessment) or *ex post*.

- The existence of auditing or monitoring systems that promote the integration of transport, health and environmental policies (e.g. the use of cross-sectoral indicators for policy assessment).

- Other additional remarks or comments.

6. Examples of policy documents that demonstrate the integration of the transport, health and environmental policies

- Details of any legislation, regulations, policy documents or guidelines produced which demonstrate the integration of the transport, health and environmental sectors.

7. Contact details of the survey respondent

Forename

Surname

Organisation

Type of organisation:

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> National government | <input type="checkbox"/> NGO |
| <input type="checkbox"/> Regional government | <input type="checkbox"/> Government agency |
| <input type="checkbox"/> Local government | <input type="checkbox"/> Other, namely <input style="width: 150px; height: 18px;" type="text"/> |

Function

Address

Country

Telephone

Fax

Email

Finally, as mentioned above, a short summary of the survey responses will be produced by December 2005 and this will be the focus of discussion in a workshop organised by the German Government in January 2006. Please indicate whether you would be interested in receiving details about this workshop.

- Yes No

ANNEX 7: RESPONDENTS TO THE QUESTIONNAIRE

Responses to the questionnaire concerning institutional conditions for the integration of transport, environment and health issues in policy-making were received from the following countries:

- Albania (from national government)
- Belgium (from national government)
- Bulgaria (from an NGO)
- Cyprus (from national government)
- Czech Republic (two from national government and two from local government)
- Finland (from national government and a government agency)
- Germany (from national government, state government and two consultants)
- Hungary (from national government)
- Ireland (from national government)
- Italy (from local government)
- Latvia (from a government agency)
- Lithuania (two from national government)
- Malta (from national government)
- Netherlands (from national government)
- Russia (from national scientific institute)
- Serbia and Montenegro (from national government)
- The Former Yugoslav Republic of Macedonia (from national government)
- Turkey (from national government)
- United Kingdom (from national government)