

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

COM(90) 218 final

Bruxelles, le 27 juin 1990

LIVRE VERT SUR L'ENVIRONNEMENT URBAIN

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER : AVENIR DE L'ENVIRONNEMENT URBAIN.....	6
1. Ville et urbanisation.....	6
Extension de l'urbanisation.....	7
La ville en tant que projet.....	7
Caractéristiques d'une approche européenne.....	8
Le rôle des villes.....	9
Créativité.....	9
2. Environnement urbain.....	10
Complexité de l'environnement urbain.....	12
Pollution urbaine.....	15
Environnement construit.....	23
La nature dans la ville.....	26
3. Causes fondamentales de la dégradation urbaine.....	26
Fonctionnalisme.....	27
Production et organisation du travail.....	27
Distribution et consommation.....	28
Hôtels, restaurants et habitations privées.....	29
Tourisme.....	30
Communications et mobilité.....	30
CHAPITRE SECOND: EBAUCHE D'UNE STRATEGIE COMMUNAUTAIRE POUR L'ENVIRONNEMENT URBAIN.....	32
1. Objectifs de l'amélioration de l'environnement urbain.....	32
2. Entraves à une gestion efficace de l'environnement.....	33
3. Principes directeurs de l'amélioration de l'environnement urbain...	35
4. Instruments de l'action communautaire.....	36
5. Domaines d'action.....	40
5.1. Urbanisme.....	41
5.2. Transport urbain.....	43
5.3. Protection et promotion du patrimoine historique des villes européennes.....	48
5.4. Protection et promotion des espaces naturels intra-urbains..	48
5.5. Gestion de l'eau.....	49
5.6. Industrie urbaine.....	50
5.7. Gestion de l'énergie urbaine.....	50

5.8. Déchets urbains.....	53
5.9. Données comparatives sur l'état de l'environnement urbain..	53
5.10. Actions de sensibilisation.....	54
5.11. Actions sociales.....	55
5.12. Coopération interrégionale.....	55
6. Synthèse des propositions de lignes d'action prioritaires...	56
7. Les étapes futures.....	59
Annexe 1: Articles du Traité relatifs à l'environnement.	

INTRODUCTION

Pour résoudre les problèmes liés à l'environnement urbain, il faut aller au-delà d'une approche sectorielle. Même s'il est utile, voire indispensable, de fixer des objectifs de qualité pour l'air, pour l'eau, des niveaux maxima pour le bruit, etc. dans des directives et des recommandations, il est essentiel de mieux comprendre l'origine des problèmes environnementaux qui menacent nos villes afin de trouver des solutions durables. Cela signifie qu'il faut non seulement examiner les causes immédiates de la dégradation de l'environnement, mais également les options sociales et économiques qui sont à la base des problèmes.

Ces problèmes doivent être considérés comme un signal d'alarme annonciateur d'une crise plus profonde qui nous obligera à repenser les modèles actuels d'organisation et d'urbanisation. Il est clair que toutes les villes européennes ne souffrent pas des mêmes maux puisque leur développement économique et social, leurs fonctions économiques et leur situation géographique varient. Elles présentent néanmoins beaucoup de points communs.

Le présent Livre Vert est destiné à ouvrir le débat et à susciter la réflexion en vue d'identifier d'éventuelles lignes d'action.

On peut se demander pourquoi la Commission des Communautés européennes s'intéresse aux problèmes des villes et de leur environnement. Pourquoi ne pas les résoudre au niveau local ? Que peut faire la Communauté ?

Il convient de signaler que la plupart des politiques communautaires ont un impact direct ou indirect sur les zones urbaines. L'article 130R du Traité, tel qu'il a été modifié par l'Acte Unique, prévoit une action communautaire visant à la protection de l'environnement, qui doit inclure les zones urbaines. Le texte intégral de cet Article figure à l'annexe I du présent document.

Il existe plusieurs actions communautaires qui portent sur l'environnement urbain - l'air, l'eau, le bruit et les déchets - et, partant, sur la qualité de la vie en milieu urbain. Il existe également des mesures communautaires destinées à préserver le patrimoine architectural qui constitue la richesse culturelle et artistique de nos villes. Les programmes et les investissements financés par la Communauté à l'intervention du Fonds de Développement Régional et du Fonds Social ont également un impact non négligeable sur les villes qui sont situées dans des régions moins développées ainsi que sur celles qui sont affectées par le déclin industriel et un taux de chômage très élevé.

En outre, de nombreuses politiques sectorielles, industrielles et de recherche de la Communauté dans des domaines comme les transports, l'énergie et les affaires sociales conditionnent le développement de nos villes. Il faut faire en sorte que leurs effets soient bien compris et entièrement contrôlés.

Le principal centre d'action pour l'assainissement de l'environnement urbain est évidemment la ville elle-même. Toutefois, pour obtenir des résultats valables, il faudra également prendre des mesures au plan national et communautaire, les rôles et les responsabilités étant partagés dans un esprit de coopération. Au niveau communautaire, il est important que les politiques sectorielles tiennent dûment compte des problèmes urbains et convergent pour constituer une stratégie communautaire en faveur des villes d'Europe.

En réalité, la nécessité d'appliquer une approche intégrée a déjà été soulignée dans le quatrième Programme d'Action en matière d'Environnement (1987-1992), selon lequel "une priorité consistera à examiner dans quelle mesure les fonds structurels actuels de la Communauté, notamment le Fonds de Développement Régional, pourraient être orientés vers des programmes d'environnement couvrant les centres de villes. Il est possible, toutefois, qu'une source financière séparée soit nécessaire pour permettre à la Communauté de participer, parallèlement aux pouvoirs publics et à l'industrie locale, à des projets de rénovation des villes qui tiendront pleinement compte à la fois des besoins environnementaux et de ceux de la politique régionale".

Le programme oblige également la Commission à présenter un rapport au Conseil "dans lequel elle examinera comment les secteurs publics et privés et d'autres secteurs intéressés peuvent collaborer à la réhabilitation de certaines zones urbaines...".

Qui plus est, la solution des problèmes urbains devrait contribuer dans une large mesure à la solution des problèmes environnementaux globaux les plus urgents, notamment l'effet de serre et les pluies acides. C'est en effet dans les centres urbains que l'on rencontre la plus forte concentration de population, d'activités économiques et, partant, d'émissions. Ce sont également les villes qui prennent des décisions à long terme, souvent irréversibles, d'investissement dans les infrastructures de distribution d'énergie, de transport et de traitement des déchets et des eaux usées.

Une action communautaire dans le domaine de l'environnement urbain répondrait également à la nécessité croissante pour les villes de développer les échanges d'information et d'expériences pratiques. La Commission est consciente du fait que d'autres organisations, notamment le Conseil de l'Europe, encouragent depuis un certain temps la coopération interrégionale dans le domaine de la problématique urbaine. La Commission tiendra compte, dans l'élaboration des politiques et programmes communautaires, des travaux déjà réalisés, comme les initiatives en matière de rénovation urbaine et de protection des édifices historiques, ou prévus par le Conseil de l'Europe, de sorte que les mesures prises soient complémentaires et ne fassent pas double emploi.

La Commission peut jouer un rôle primordial au niveau des échanges d'information. Si diverses soient-elles, les principales villes européennes sont confrontées à des problèmes communs. Malheureusement, elles ignorent souvent les expériences et les projets qui ont été réalisés ailleurs. Au cours de la préparation du présent Livre vert, il est apparu clairement que les villes comptent sur la Communauté pour remédier à cette situation.

Méthodologie

Le Livre Vert a été conçu comme un moyen d'identifier toutes les difficultés auxquelles les conurbations d'Europe sont confrontées de manière à trouver des solutions appropriées à des problèmes réels. A cet effet, nous avons organisé des consultations avec des responsables de la gestion des villes, des experts techniques, des professeurs d'université et des professionnels intéressés par les problèmes urbains.

Six conférences internationales ont été organisées sur les thèmes prioritaires suivants :

(1) Les zones industrielles désaffectées

Les anciens sites industriels désaffectés offrent la possibilité d'établir des services et des infrastructures liés au centre. Le quartier Pirelli-Bicocca de Milan, le quartier Lingotto de Turin, la rénovation des zones industrielles de Bilbao, de Rotterdam, de Birmingham, de Barcelone etc., en sont des exemples.

La réhabilitation de ces sites va souvent de pair avec la création d'une nouvelle image permettant à la ville d'attirer les investissements productifs et résidentiels, ce qui favorise les idées nouvelles et l'innovation. Lorsque les activités industrielles sont maintenues en partie, les anciennes et nouvelles fonctions de la ville doivent être harmonisées.

Deux conférences ont été organisées sur ce thème, une à Bruxelles (en juin 1989) et une à Terni (en décembre 1989). Elles portaient spécifiquement sur les problèmes liés aux villes à vocation sidérurgique.

(2) La périphérie

L'urbanisation a donné naissance à de vastes agglomérations où les qualités essentielles de la ville font défaut : centre historique, différenciation fonctionnelle, infrastructure culturelle, etc. - en résumé, une personnalité propre et unique à laquelle le citoyen peut s'identifier.

Les zones monotones assiègent les parties plus structurées de la ville. Elles sont souvent confrontées aux problèmes de notre société moderne - pauvreté, criminalité, drogue - qui font l'objet d'une attention croissante à tous les niveaux de décision.

La conférence de Louvain (octobre 1989) a abordé le thème de la "fragmentation" urbaine et a donné des exemples de projets de revitalisation : en établissant des liens fonctionnels et formels avec le centre, on peut transformer des dortoirs anonymes en parties organiques de la ville.

Dans les années à venir, une grande partie de la planification et des ressources financières seront consacrées aux deux grands défis suivants : les terrains vagues et l'extension urbaine. En général, la ville du 19^e siècle présente de grandes possibilités de réhabilitation : casernes, hôpitaux, gares, abattoirs et autres vestiges du siècle passé peuvent être remplacés ou affectés à d'autres fins en vue de l'assainissement urbain.

(3) La qualité de l'environnement urbain, les espaces publics et les zones vertes

Les espaces "libres" - les squares, les parcs et autres places qui donnent du caractère à nos villes - sont aujourd'hui envahis par les voitures et les panneaux d'affichage. Dans la périphérie, ce caractère fait souvent défaut : pour créer un environnement de qualité, il ne suffit pas de placer quelques bancs, de planter quelques arbres et d'installer des corbeilles à papier dans les zones piétonnes. Il faut une approche globale.

Des expériences en cours en Grande-Bretagne, à Barcelone, à Rome et à Rotterdam ont été examinées au cours de la conférence tenue à Rome en décembre 1989.

(4) La pollution urbaine en Europe septentrionale et méridionale

Deux conférences, l'une à Avignon (décembre 1989) et l'autre à Brême (janvier 1990), ont été organisées en vue d'examiner les problèmes pratiques les plus urgents liés à l'environnement urbain et les mesures éventuelles que la Communauté pourrait prendre dans ce domaine.

Comme la première s'est penchée sur les problèmes des villes méridionales et la deuxième sur ceux des villes septentrionales, on a pu établir une liste des différences qui ne sont pas liées au climat : différences historiques, culturelles et sociales. Les sujets traités étaient la pollution atmosphérique, le bruit, l'élimination des déchets municipaux, l'eau et la contamination des sols.

Ces six conférences ont été extrêmement utiles pour la préparation du Livre Vert. Elles ont servi à recueillir des observations de première main, des informations sur les projets en cours et des données récentes.

Enfin, il est important de rappeler que la préparation du Livre Vert a été gouvernée par une approche horizontale. Si on aborde séparément chaque élément qui menace l'environnement urbain, on ne peut aboutir qu'à des solutions à court terme - simples palliatifs ou mesures provisoires. Ainsi, rien ne sert de s'intéresser uniquement à la qualité de l'air lorsque, comme chaque hiver, l'inversion de température rend l'atmosphère de nombreuses villes irrespirable. Cette attitude aboutit à la prise de mesures "d'urgence" qui ne s'attaquent

pas aux causes fondamentales. Il faut donc procéder à une analyse critique des structures urbaines, de leur fonctionnement et de leur mode de développement : c'est là qu'il faut chercher les solutions en vue d'améliorer l'environnement urbain.

Il est clair toutefois que les villes continueront à déterminer le développement économique et social de l'Europe, même si l'évolution technologique semble indiquer le contraire. Les anciennes villes vouées à la sidérurgie ou à la construction navale comme Liverpool, Sheffield, Lille, la Ruhr et Gênes subissent sans aucun doute les conséquences de l'évolution structurelle. Des zones non urbaines accueillant des activités économiques liées à l'électronique voient notamment le jour en Flandre, au sud de la France, dans la région du Tibre près de Rome. Par ailleurs, la communication globale dans le village global permet de développer des activités décentralisées allant des services financiers à la recherche et à la production intégrée dirigée à distance par un ordinateur.

Or, paradoxalement, la facilité de l'information à distance augmente le besoin de contacts personnels. Les villes facilitent les contacts grâce à la densité de la population et du réseau urbain. La mise au point de nouveaux produits et services requiert une très grande variété de main d'oeuvre spécialisée que l'on trouve surtout dans les villes. La "culture" est aujourd'hui considérée comme un facteur qui va au-delà de la vie privée et qui joue un rôle important au niveau de la créativité économique.

A l'instar d'une personne arrivée à l'âge adulte, les villes européennes ont cessé pour la plupart de se développer et ont commencé à réfléchir sur leur rôle, leurs atouts et leurs choix. Il y a toutefois quelques exceptions : le Sud, où la migration rurale continue à grossir les cités et des villes comme Berlin où il faut faire face à une vague d'immigrants d'un type nouveau. Mais même, et peut-être surtout dans les villes qui subissent les plus fortes contraintes, les questions fondamentales concernant la qualité de l'environnement se posent.

On peut cependant affirmer de manière générale que la croissance de la population s'est stabilisée. La rénovation des vieux quartiers a pris le pas sur la création de nouvelles agglomérations. La rénovation n'est pas seulement un processus écologique au sens strict du terme mais elle relève également de l'architecture. Les centres historiques de nos villes ont été détruits par la construction sauvage de cubes anonymes arborant un style international. Pour recréer un ensemble harmonieux, il faut aller au-delà de l'apposition d'éléments stylisés superficiels. Il faut respecter les traditions fondamentales : choix des matériaux, diversité des styles et multifonctionalisme. Les zonages doivent être remplacés par des villes - projets afin de garantir une amélioration de la qualité de la vie sociale et économique.

CHAPITRE PREMIER : AVENIR DE L'ENVIRONNEMENT URBAIN

1. Ville et urbanisation

Du Moyen Age aux temps modernes, le développement social, culturel et économique de l'Europe était fondé sur la cité : ainsi, la puissance des Etats-cités Italiens, la prospérité des villes hanséatiques et des grandes villes portuaires d'Europe, l'influence exercée par les capitales des principautés et des royaumes, la créativité des villes universitaires comme Bologne, Prague, Paris ou Coimbra. Les villes européennes portent les traces de la lutte entre cité et campagne, gouvernants et gouvernés, riches et pauvres - qui sont autant de témoignages du rôle qu'elles ont joué dans le développement social et économique, qui n'est d'ailleurs pas terminé aujourd'hui, comme nous l'avons vu à Leipzig en 1989.

L'histoire que les cités européennes partagent leur a donné un visage commun : les petites rues et ruelles des cités médiévales; les grands travaux entrepris par les princes au 18e siècle; les grandes transformations du 19e et début du 20e siècle; l'expansion des faubourgs et des villes dortoirs auxquels se sont ajoutés ultérieurement des centres commerciaux géants; la désaffectation des centres par les catégories de personnes à revenus moyens et supérieurs au bénéfice d'activités commerciales et administratives spécialisées; et enfin, les embouteillages, les autoroutes urbaines et l'architecture uniforme et médiocre tant dans le centre que dans la périphérie.

Au seuil du 21e siècle, les villes européennes continuent d'être les principaux centres d'activité économique, d'innovation et de culture. La gestion de l'environnement urbain et la qualité de la vie des habitants dépassent largement la question du bien-être physique de la population urbaine de la Communauté. L'enjeu en est la qualité de la "civilisation" dans les manifestations les plus pratiques de son rôle économique, scientifique et social.

Faut-il parler de "villes" ou faut-il penser en termes de "zones urbaines" ? Le vocabulaire du passé risque de nous faire perdre le sens des nouvelles réalités. Le terme pris au sens large vise à décrire le phénomène moderne qui fait qu'un centre historique - lui-même largement modifié - est entouré de cités-dortoirs ou d'habitations suburbaines. Les zones urbaines sont divisées et en même temps reliées par un réseau de communication - les autoroutes et les voies ferrées qui permettent la circulation constante des personnes et des biens.

Les limites et la structure de la périphérie ne sont pas clairement définies. Poussées à l'extrême, les "zones urbaines" sont la négation du concept de la ville elle-même. Elles deviennent un phénomène "posturbain", très éloigné de l'image traditionnelle de la ville préindustrielle, même de celle du 19e siècle. Certains experts de l'OCDE ou des Nations Unies écartent la notion de "urbs" et préfèrent parler de "colonies humaines", sans doute pour les distinguer des réserves naturelles ou des formations géologiques non habitables.

Extension de l'urbanisation

L'urbanisation est bien plus qu'une notion d'implantation, elle peut être considérée comme un modèle de comportement individuel et social. Les structures de consommation, les réseaux d'information et les relations sociales ne se limitent plus au voisinage ou à la famille au sens large du terme comme dans le village préindustriel. En ce sens, une grande partie de la Communauté partage un style de vie urbain unique.

Les villes européennes se ressemblent également pour une autre raison : les membres les plus démunis de la société vivent de plus en plus dans de véritables ghettos au coeur de la cité ou dans des bidonvilles situés dans la périphérie. Ce phénomène engendre cependant sa propre diversité puisque citadins, migrants ruraux, émigrants européens et non européens coexistent dans des conditions parfois difficiles. La population rurale et les "étrangers" ont du mal à se couler dans le moule uniforme imposé par la production et la consommation moderne et renouvellent constamment la diversité culturelle qui est un des atouts de la vie urbaine.

La ville en tant que projet

Est-ce que l'extension des "zones urbaines" et les différents styles de vie ont rendu caduque la notion de "ville" ? A quelques exceptions près, en effet, les villes d'aujourd'hui n'ont rien de commun avec leurs ancêtres des 18^e et 19^e siècles. Pourtant, au cours des dernières décennies les gens ont redécouvert les avantages de la vie urbaine et apprécient de plus en plus la qualité de la vie dans les villes d'Europe.

Cela reflète en partie l'échec de la périphérie : l'absence de vie publique, le manque de manifestations culturelles, la monotonie visuelle, le temps perdu à faire la navette. Par contraste, la ville est dense et variée; elle combine fonctions sociales et économiques, ce qui est efficace et fait gagner du temps et de l'énergie; elle offre la possibilité de restaurer la précieuse architecture héritée du passé. "Les zones urbaines" sont une notion statistique. Les villes sont des projets destinés à créer un nouveau style de vie et de travail. "La ville" est le mot juste qu'il convient d'employer dans le cadre de l'écologie urbaine.

Le Marché Unique accélère l'activité économique et le processus d'internationalisation, et a des effets sur la cohésion sociale, le fonctionnement économique et la qualité de la vie dans les villes.

Le rôle de certaines villes en tant que centres d'activités tertiaires s'intensifie. Bien que cela stimule le développement économique et la création d'emplois, cela favorise souvent également, dans les centres, la construction de bureaux et aggrave les problèmes de circulation, réduit la diversité de la vie citadine et renforce l'exode vers les faubourgs, laissant le centre aux pauvres et aux migrants, avec quelques enclaves pour les riches.

D'autres villes risquent de se retrouver en dehors des zones de développement économique moderne. Il s'agit notamment des villes qui n'ont pour ainsi dire pas connu d'industrialisation aux 19e et 20e siècles et de celles qui se sont spécialisées dans des secteurs aujourd'hui en déclin.

Le développement accéléré et le déclin économique sont parfois incontrôlables et posent aux autorités locales des problèmes difficiles, voire impossibles à résoudre.

De nos jours, la course aux investissements entre régions de toutes sortes, y compris entre villes, s'accroît indéniablement. Celles du centre de l'Europe profitent indubitablement de l'internationalisation de l'économie. Dans les autres villes, la nécessité de créer des emplois pousse les responsables à octroyer des avantages fiscaux, à permettre l'implantation des entreprises dans des sites verts et à répéter souvent les erreurs du passé permettant le développement d'un environnement de médiocre qualité.

Caractéristiques d'une approche européenne

Deux éléments sont à la base d'une approche de l'urbanisation spécifiquement européenne. Le premier est un constat : la ville européenne peut encore être sauvée. Les problèmes que la ville européenne partage avec celles des autres continents, riches ou pauvres - embouteillages, bidonvilles dans le centre et dans la périphérie, infrastructure insuffisante, pollution - revêtent sur ces autres continents des formes extrêmes, rarement égalées en Europe. Les contraintes les plus importantes - croissance de la population et migration rurale - appartiennent en grande partie, sinon totalement au passé en Europe. Reste la croissance économique, qui peut cependant produire les moyens financiers et technologiques nécessaires à la réparation du préjudice éventuellement causé.

Le deuxième élément spécifiquement européen est l'engagement traditionnel de l'Europe dans ce qu'on appelle aujourd'hui "la cohésion sociale". Comme les problèmes des régions défavorisées se répandent dans toutes les villes de la Communauté, c'est précisément dans ces dernières qu'il faut de plus en plus concentrer les efforts pour créer des conditions de vie plus équitables et plus décentes. Les villes ont été et demeurent, comme l'ont démontré les événements en Europe de l'Est, le lieu où la démocratie se développe. A l'Ouest, l'expression "Stadtluft macht frei" (l'air de la ville libère) a trouvé un nouveau crédit aux yeux de ceux qui tentent d'échapper à une vie sans perspectives de travail ou d'avenir.

Ce sont la prospérité et les échecs économiques de l'Europe qui créent des contraintes pour les villes. De la même manière, l'Europe toute entière profite de l'efficacité économique, de la stabilité sociale et de la beauté des villes prospères. La Communauté a la possibilité et le devoir de coopérer avec les autorités locales et nationales pour améliorer le patrimoine commun et pour partager les responsabilités communes.

Le rôle des villes

L'expansion urbaine résulte d'une combinaison d'éléments économiques sociaux, culturels et politiques :

- l'élément économique : la ville est synonyme de proximité, elle suscite les contacts et les activités qui en font un centre d'information et de création. Ce qui y attire les entreprises, c'est sa capacité de réunir les acteurs économiques concernés à tous les stades de la production, de la recherche et de la consommation;
- l'élément social : la ville réunit une grande variété d'infrastructures sociales (crèches, hôpitaux, services sociaux, etc.) qui prennent une importance de plus en plus grande à mesure que les populations s'installent dans la marginalité à cause du sous-emploi, du chômage et de la pauvreté. En effet, la concentration des problèmes sociaux permet de définir et d'appliquer des politiques spécifiques plutôt que générales. La ville crée également de nombreuses possibilités d'emploi; c'est une des raisons principales de son succès. Plus généralement, la ville est synonyme de choix : relations sociales, éducation, services et travail;
- l'élément culturel : les activités culturelles, à l'instar des infrastructures sociales dont elle fait partie, dépendent de la densité de la population, de la proximité et de la diversité. Ces facteurs facilitent la "production" de la culture et sa "consommation". En outre, le patrimoine historique de la ville développe les activités économiques liées à la culture, notamment le tourisme;
- l'élément politique : la ville se distingue par le fait qu'elle doit répondre directement aux exigences des citoyens en matière de "bonne gestion". C'est un lieu où la participation directe est possible et pratiquée de plus en plus et où l'individu peut développer plus librement ses valeurs personnelles et civiques. Ce n'est pas un hasard si les termes citizen, citoyen, cittadino ou Bürger ont une connotation de souveraineté politique dans nos différentes langues.

Créativité

L'importance économique et sociale de la ville dépend en fin de compte de la densité spatiale des communications ainsi que du nombre et de la diversité de personnes et d'institutions qui peuvent en profiter. Le téléphone et les ordinateurs ne remplacent pas les autres types de communication qui vont au-delà du simple échange d'information; au contraire, les communications purement électroniques augmentent le besoin de contacts personnels. C'est surtout vrai pour des décisions collectives basées sur des jugements qualitatifs et pour les échanges d'information qui apportent une réponse inespérée, voire inattendue dont résultent les véritables innovations. Les transports et les services de télécommunication contribuent à la création d'un environnement qui attire les entreprises et qui permet aux citoyens d'y travailler et d'y vivre.

En bref, la communication urbaine suscite la créativité scientifique, organisationnelle, sociale et intellectuelle qui est une des locomotives du développement de l'ère postindustrielle.

Les éléments qui s'opposent à cette créativité sont, d'une part, les projets d'urbanisation impersonnels de sites quasi-ruraux qui isolent les individus et, d'autre part, les politiques d'occupation des sols hautement spécialisée qui créent des enclaves fonctionnelles et des ghettos sociaux, comme les campus universitaires aux abords de la ville, les quartiers d'affaires dans le centre, les zonages industriels, privés des services les plus élémentaires et situés loin des lieux d'habitation. Le développement des banlieues et la spécialisation sont tous deux liés à l'environnement urbain : ils existent car ils permettent d'échapper au déclin, à la pauvreté et à la pollution. Recréer la ville multifonctionnelle dans une Europe des citoyens est par conséquent un projet social et économique dans le cadre duquel "la qualité de la vie" n'est pas un luxe, mais une nécessité.

Qu'on le veuille ou non, l'Europe est engagée dans la voie de l'urbanisation. Les statistiques indiquant une réduction du nombre d'habitants dans certaines villes sont souvent considérées comme une preuve de leur déclin. Cependant les banlieues immédiates qui bénéficient de cette migration continuent à dépendre des villes pour leur vitalité sociale et économique.

En effet, si, dans certaines villes, l'exode vers la banlieue continue - le centre étant occupé par des familles à faible revenu qui vivent près des enclaves destinées aux bureaux - d'autres villes renaissent grâce à la redécouverte des services et de l'animation qui caractérisent les centres urbains. Pour que cette tendance se poursuive, il faut réduire le bruit qui fait fuir les habitants vers les banlieues, améliorer la qualité de l'air, libérer les espaces non-bâti transformés en parkings et en flots directionnels. Ces mesures sont précisées dans la section suivante. La dernière section examine les causes plus profondes de la dégradation urbaine. Il faudra, pour l'arrêter, repenser les stratégies à tous les niveaux politiques.

2. Environnement urbain

L'environnement urbain a toujours connu des difficultés. Le bruit était déjà un problème dans la Rome ancienne. Le trafic bloquait les rues de Paris au 18^e siècle; au 19^e et 20^e siècle, des analyses innombrables ont été effectuées pour connaître le type de pollution et de nuisances dont les citoyens étaient victimes, en particulier les plus pauvres.

La qualité de la vie urbaine s'est améliorée considérablement au cours des cent dernières années. Ce n'est qu'à la fin du 19^e siècle que les habitations ont été raccordées au réseau d'électricité et aux égouts. Ce n'est qu'à partir des années 1950 que la plupart des villes ont pris des mesures pour réduire la pollution de l'air causée par le chauffage au charbon. Ces améliorations se sont traduites par une augmentation de l'espérance de vie, une réduction du taux de mortalité infantile, etc.

Il reste de nombreux problèmes à résoudre qui sont souvent moins apparents et donc moins inquiétants pour le public. Le raccordement aux égouts a amélioré les problèmes sanitaires mais pollue les rivières et les océans. Certains types de pollution ne sont visibles que dans certaines parties de la ville.

D'autres - comme la pollution de l'air causée par l'industrie et les automobiles, le bruit des avions, etc. - peuvent être sous-estimés car ils ne se produisent qu'à certains moments ou pendant des périodes très courtes.

Les effets de la plupart des polluants n'apparaissent qu'à long terme. Dans certains cas ils se manifestent plus nettement dans les dommages qu'ils causent à la nature et aux bâtiments que dans la lente détérioration de la santé humaine.

Pourtant, la santé des citadins est devenue un sujet de préoccupation qui prend de plus en plus d'importance. La circulation dense à l'intérieur de la ville est une des sources de pollution qui menace la santé. Le monoxyde de carbone provenant des véhicules peut s'accumuler dans les tunnels et les garages souterrains. Il peut endommager le système respiratoire, empêcher l'absorption d'oxygène par l'hémoglobine et provoquer des accidents vasculaires cérébraux chez les personnes âgées.

Les hydrocarbures résultant d'une combustion incomplète entrent en réaction avec d'autres polluants en présence de la lumière du soleil pour former des substances qui causent des irritations oculaires et des troubles respiratoires. Ils entrent également en réaction avec le NOx pour former de l'ozone, ce qui provoque des difficultés respiratoires, des accès de toux et l'affaiblissement du système immunitaire.

Le plomb est également un polluant dangereux qui est rejeté dans l'atmosphère par les véhicules automobiles, mais la législation imposant l'utilisation d'essence sans plomb devrait résoudre ce problème.

La pollution des intérieurs est aussi à la base d'une série de problèmes de santé, dont on commence seulement à mesurer l'importance. La peinture contenant du plomb, utilisée dans les anciens logements a provoqué de nombreux cas d'intoxication chez les enfants. Sur une plus grande échelle, l'amiante - largement utilisé comme isolant - est devenu une préoccupation majeure. L'inhalation de fibres d'amiante provoque des lésions pulmonaires et un type de cancer rare et incurable. La question est fort controversée : faut-il enlever l'amiante naguère utilisé dans la construction ou le laisser, son enlèvement constituant un risque supplémentaire.

D'autres matériaux de construction contiennent également des substances dangereuses comme le formaldéhyde, les fibres minérales, le mercure et le radon. Leurs effets toxiques ont été renforcés par le fait qu'on a aujourd'hui tendance à mieux isoler les habitations.

Du point de vue psychologique, le bruit peut représenter un véritable danger pour la santé du citadin en provoquant des symptômes physiques liés au stress et en détériorant la qualité de la vie urbaine par l'exacerbation de l'agressivité. Le bruit peut également provoquer la surdité.

2.1. Complexité de l'environnement urbain

Les problèmes de l'environnement urbain sont nombreux et variés. Pour faciliter leur examen, on peut les diviser en trois catégories :

- la pollution urbaine : air, eau, bruit, sol, déchets;
- l'environnement construit : routes, rues, bâtiments, espaces non-bâti, zones de récréation;
- la nature : espaces verts, flore et faune dans la ville.

Lorsqu'on examine des problèmes spécifiques dans un domaine particulier, il ne faut pas perdre de vue que le "système urbain" est un ensemble complexe dont les éléments sont étroitement liés. La figure 1 est un diagramme des principales relations de cause à effet affectant le développement urbain et l'environnement urbain.

L'ampleur des relations qui existent entre les différents éléments montre le danger potentiel des prises de décision ad hoc : en résolvant un problème, on en crée souvent un autre. Pour être efficace, la gestion de notre environnement urbain doit être basée sur une stratégie d'ensemble et le processus décisionnel doit être intégré dans les domaines clés. Peu de villes disposent d'une structure administrative leur permettant d'assurer cette intégration, en particulier celle de l'affectation des sols et de la planification des transports. Bien que la ville soit le foyer principal de l'activité économique et subisse, en conséquence, de fortes contraintes environnementales, ses problèmes ne peuvent être analysés séparément. Ils doivent l'être dans le cadre de la région dont elle fait partie. Compte tenu des relations qui existent entre la ville et l'arrière-pays, les politiques doivent être élaborées dans un contexte très large, englobant la région tout entière.

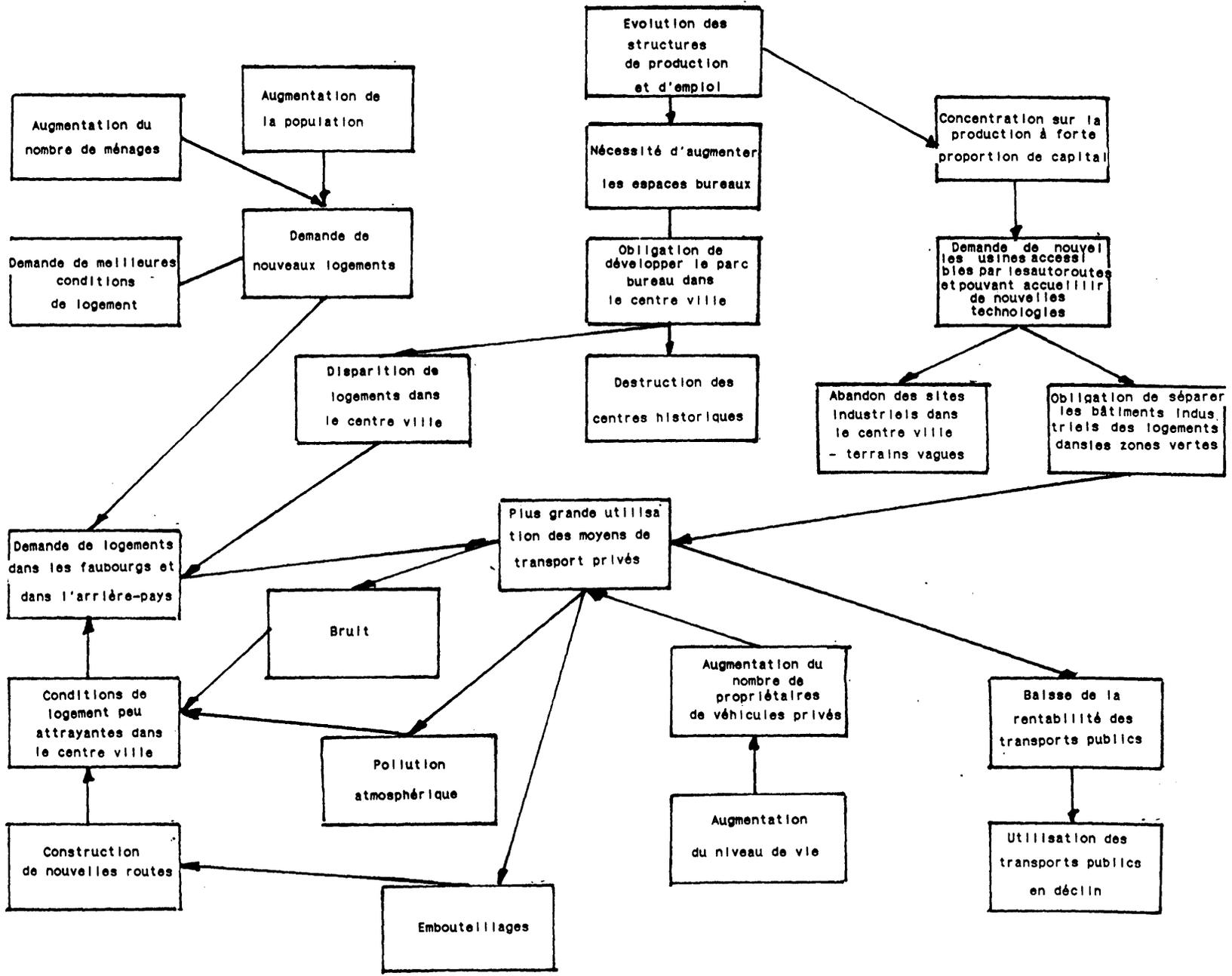


Figure 1
Relations au sein du système urbain

2.2. Pollution urbaine

Les zones urbaines, qui par leur nature concentrent la population et l'activité économique, engendrent de fortes concentrations de polluants. Malgré l'attention croissante accordée aux problèmes environnementaux et les nombreuses recherches, il n'existe pas de données comparables sur les principaux indicateurs environnementaux. Même dans les cas où des données sont disponibles, leur comparaison et leur interprétation est rendue difficile à cause des différences en matière de collecte de données et de techniques de mesure.

La recherche scientifique a toutefois démontré clairement que la pollution atmosphérique, la pollution de l'eau, la pollution par le bruit, l'élimination inappropriée des déchets et les sols contaminés ont des effets négatifs sur la santé. C'est pourquoi la Commission a fixé, au cours des dix dernières années, un certain nombre d'objectifs de qualité en matière d'environnement. Les problèmes propres à chaque type de pollution sont examinés dans les sections suivantes.

2.2.1. Pollution atmosphérique

Les zones urbaines subissent les effets d'une grande variété de polluants. Ces polluants, dont certains sont cancérigènes, provoquent notamment des maladies respiratoires ainsi que des irritations oculaires et cutanées. En outre, ils s'attaquent à l'environnement construit et portent préjudice à l'environnement naturel. La plupart des polluants atmosphériques proviennent de trois sources : l'industrie, les véhicules automobiles et l'utilisation de combustibles fossiles pour le chauffage ou la production d'électricité.

La contribution de l'industrie à la pollution atmosphérique varie considérablement d'une ville à l'autre en fonction de l'importance et du type d'industrie, de son implantation et des mesures qu'elle a adoptées pour réduire les émissions ou les disperser au-delà de l'environnement local. Les effets d'une pollution atmosphérique grave peuvent être dévastateurs : le smog causé par les émissions de SO_2 a fait 5 000 victimes à Londres en 1952.

La pollution industrielle n'est pas exclusivement un problème urbain. Les normes d'émission nationales et internationales sont souvent fixées en tenant compte de problèmes plus vastes comme les pluies acides et l'effet de serre. L'apport de l'industrie à la pollution atmosphérique urbaine est réglementé soit par des "valeurs guides" concernant la qualité de l'air ambiant soit par des normes d'émission à la source.

La pollution atmosphérique engendrée par les transports et le chauffage des bâtiments est liée plus étroitement au fonctionnement interne de la ville. La contribution de ces activités consommatrices d'énergie à la pollution figure dans le tableau 1.

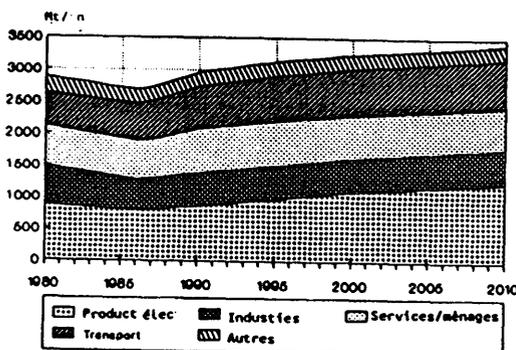
Tableau 1
Sources de pollution atmosphérique

Secteur	CO ₂	SO ₂	NOx
Energie (dont la production d'électricité)	37,5 (29,3)	71,3 (61,5)	28,1 (24,6)
Industrie	18,6	15,4	7,9
Transports	22,0	4,0	57,7
Autres	21,9	9,3	6,3
Total	100	100	100
	(2,7 milliards de tonnes)	(14 millions de tonnes)	(9,8 millions de tonnes)

Source : Energy 2010 (1989)

Comme il ressort de ce tableau, le chauffage est parfois une des sources les plus importantes de pollution atmosphérique. A Dublin par exemple, le chauffage domestique est une source importante de pollution par le SO₂ et par les particules. L'abandon progressif du chauffage au charbon a atténué les effets les plus désastreux de la pollution par le SO₂ et par les particules. Toutefois, un recours à l'énergie électrique ne résout pas le problème au niveau global en raison de la pollution qu'engendre la plupart des méthodes utilisées pour produire l'électricité. Dans cette perspective plus globale, l'utilisation des combustibles fossiles sous toutes leurs formes contribue au problème des pluies acides et, par l'augmentation des niveaux de CO₂ (cf. figure 2), à l'effet de serre.

Figure 2
Emissions de CO₂, Europe des douze (1980 - 2010)
Par secteur

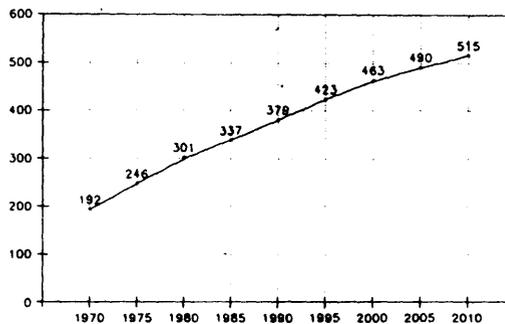


Source : Energy in Europe : Major Themes In Energy
Directorate General for Energy, Sept. 1989

Les principaux problèmes de pollution atmosphérique locale causée par le chauffage ont été résolus, mais les niveaux de pollution dus aux transports ont considérablement augmenté. Les véhicules automobiles sont une source importante de pollution par le NOx, le CO, les particules et le plomb. En ce qui concerne le CO₂ par exemple, il convient de noter que près de la moitié des rejets dus aux transports sont le fait de la circulation urbaine. Dans de nombreuses villes, le secteur des transports est responsable de près de 90 % des émissions de monoxyde de carbone. La figure 3 indique que le nombre de propriétaires de véhicules a augmenté ces dernières années et que cette tendance va vraisemblablement se poursuivre à court et à moyen terme.

Figure 3
Propriétaires de véhicules 1970-2010

Nombre de voitures par 1000 habitants EUROPE des douze



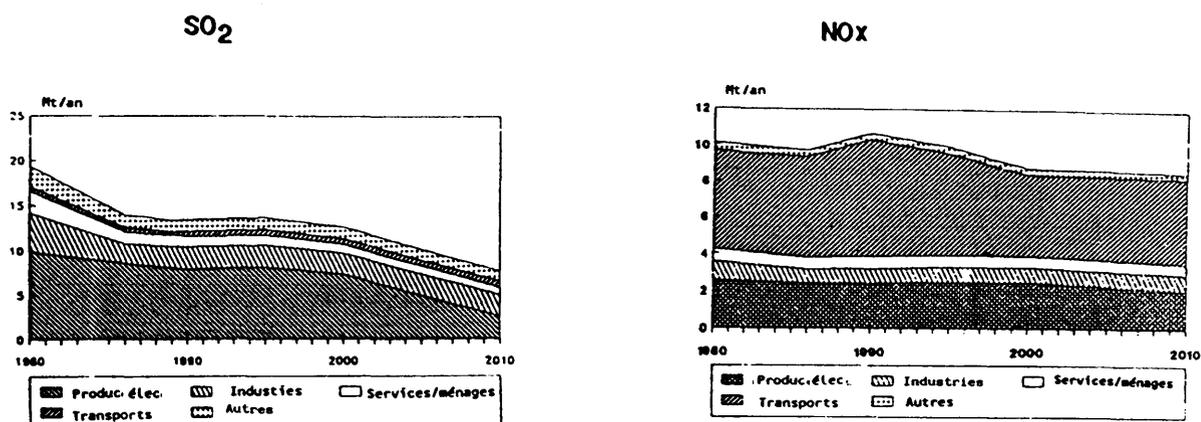
Source : cf. figure 2

Au cours des dix dernières années, la Communauté a élaboré des directives relatives à la qualité de l'air portant sur certains polluants atmosphériques importants : le SO₂ et les particules, le NO₂, etc. Ces directives ont fixé des valeurs limites - valeurs au-delà desquelles la santé humaine est menacée - et des valeurs guides - valeurs visant à l'amélioration de l'environnement dans le but de supprimer tout impact à long terme sur la santé et la qualité de la vie.

Bien qu'il n'existe pas de données communautaires permettant de démontrer l'impact desdites directives et des directives associées visant à limiter des sources d'émission particulières, la figure 4 indique l'efficacité des mesures destinées à réduire le SO₂ et le NOx. Les progrès réalisés au niveau du NOx sont les moins spectaculaires. L'installation de convertisseurs catalytiques sur toutes les nouvelles voitures en 1992 et 1993 réduira la pollution causée par les voitures particulières, mais l'augmentation de la circulation routière et des embouteillages (voitures particulières et camions) risque d'annuler ce résultat.

Figure 4

Emissions de SO₂ et de NO_x, Europe des douze
Par secteur



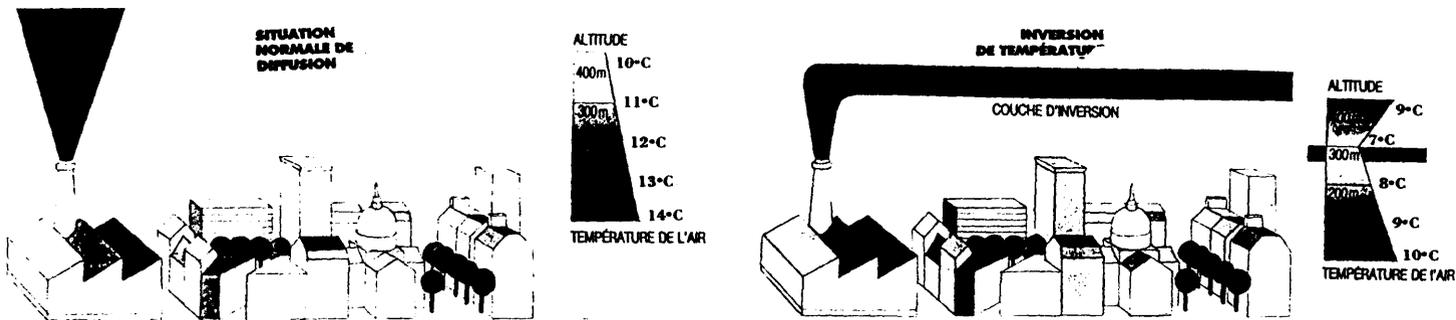
Source : cf. figure 2

Dans certaines villes du sud de l'Europe, comme Athènes et Naples, le volume de la plupart des polluants atmosphériques a augmenté de façon considérable et la qualité de l'air s'est donc détériorée proportionnellement. Cela est dû à une forte augmentation de la population en raison de l'exode rural que connaissent les régions du sud de l'Europe. Le développement de l'industrie urbaine et l'augmentation des émissions des véhicules a pris à Athènes de telles proportions que les autorités ont dû introduire un système dans le cadre duquel les véhicules ne peuvent circuler dans le centre ville qu'un jour sur deux et la circulation est interdite lorsque les niveaux de pollution dépassent les limites de sécurité.

Ces mesures n'ont fait qu'empêcher la situation de s'aggraver. Elles ne peuvent être considérées comme des solutions à long terme.

Les problèmes liés à la pollution atmosphérique dans les zones urbaines sont souvent aggravés par une combinaison de facteurs climatiques et géographiques qui concentrent les polluants dans la ville et empêchent leur dispersion et leur dilution dans l'atmosphère. Ces effets sont décrits dans le schéma 1.

Schéma 1 Concentration de la pollution urbaine



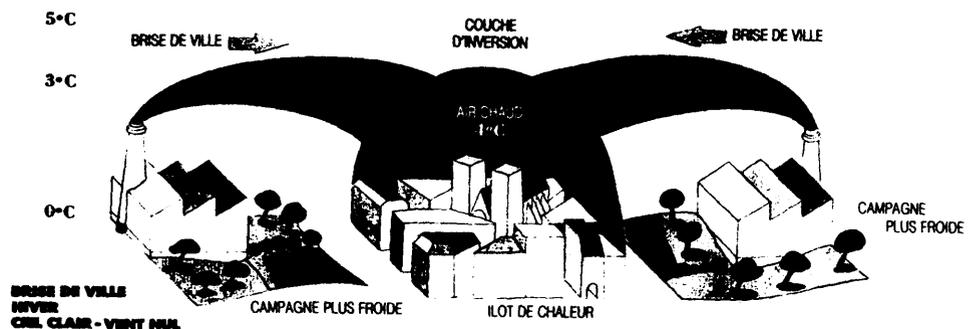
Dans les conditions normales, les polluants émis dans des gaz chauds montent d'autant plus haut qu'ils rencontrent au cours de leur ascension des masses d'air plus froides. (cf dans le cas d'une situation normale de diffusion).

Dans certaines conditions (rayonnement nocturne notamment), la température à quelques centaines de mètres d'altitude est supérieure à celle mesurée au niveau du sol.

Les polluants se trouvent alors freinés dans leur ascension et bloqués sous une "couche d'inversion" qui joue le rôle de couvercle thermique. Si, au même moment, il n'y a pas de vent, les polluants augmentent dans des proportions importantes.

En dehors des cas de pollution locale décrits ci-dessus, les polluants et l'ensemble des composés chimiques qui en dérivent peuvent être transportés dans l'atmosphère par les vents sur de longues distances avant de retomber au sol, mélangés aux pluies, neiges, brumes et brouillards. Ce phénomène qui ignore les frontières, correspond au transfert des pollutions à longue distance communément appelé "pluies acides".

Le phénomène de brise ville-campagne



L'agglomération constitue un flot de chaleur qui subsiste à la tombée du jour, tandis que la campagne environnante se refroidit. L'air chaud s'élève, provoquant alors une dépression où s'écoule l'air plus frais des alentours. Dans ce cas, les polluants émis à la périphérie sont véhiculés vers l'agglomération, entraînant une montée parfois importante des niveaux de pollution.

Source: Secrétariat d'Etat auprès du Ministre chargé de l'Environnement "La qualité de l'air, notre patrimoine vital" - France, Juin 89

Les cas comme celui d'Athènes sont bien connus. Mais il serait faux de supposer que les villes du nord de l'Europe ne connaissent pas de problèmes aussi critiques. Même si les résultats des contrôles laissent présumer une amélioration globale, les moyennes obtenues dans un nombre limité de stations de mesure risquent de masquer la présence de concentrations dangereuses à certains moments dans certains sites. A Bruxelles par exemple, la circulation dans les tunnels pendant les heures de pointe donne des niveaux de pollution qui sont des multiples de la limite recommandée par l'Organisation Mondiale de la Santé.

2.2.2. Pollution acoustique

Le bruit est la pollution la plus "urbaine" qui affecte tant la santé que la qualité de la vie. Les principaux problèmes liés au bruit sont dus aux moyens de transport - circulation routière (surtout les motocycles), avions, trains - et aux chantiers. Les mesures communautaires visent à limiter le bruit provenant des sources individuelles les plus importantes - les avions, les chantiers, les véhicules à moteur et à réduire le bruit sur le lieu de travail.

Même si ces mesures ont réussi à limiter le bruit provenant des sources les plus polluantes, les problèmes des nuisances sonores générées par l'ensemble de la circulation "habituelle" des voitures, des avions et des trains, ont à peine été abordés. L'augmentation probable de la circulation dans les années à venir va aggraver le problème de la pollution acoustique urbaine.

La Communauté a proposé des normes concernant le bruit des véhicules à moteur dans le cadre du processus de normalisation en vue de l'établissement du Marché Unique. Ces normes ont été améliorées progressivement mais n'exigent pas encore des producteurs qu'ils appliquent la meilleure technologie disponible pour réduire le bruit. Il est évident que l'introduction de normes plus strictes augmentera les coûts. Il convient cependant de comparer ce coût aux bénéfices qu'entraînera la réduction du bruit. Le recours à des mesures économiques pourrait s'avérer utile dans ce domaine.

Toutefois, l'établissement de normes plus strictes pour les voitures particulières ne remplace pas une stratégie globale de régulation du trafic. Les mesures visant à limiter le trafic ont été efficaces à chaque fois qu'elles ont été appliquées. La limitation de la vitesse, l'interdiction de circuler dans certaines rues et la régulation des feux sont des mesures qui ont été introduites localement et qui s'avèrent efficaces à condition qu'elles soient réellement respectées.

Une des difficultés majeures qui s'oppose à l'introduction de mesures anti-bruit dans les villes est l'absence d'une norme de qualité généralement admise pour le bruit. Plusieurs Etats membres ont adopté des niveaux cibles qui ont rarement force de loi. La Commission envisage de fixer des limites aux niveaux de bruit ambiant sous la forme d'objectifs de qualité, à l'instar de ce qui a été fait pour la pollution atmosphérique.

Elle reconnaît par là même l'importance d'une action destinée à aider toutes les personnes qui vivent dans des zones où le bruit a des incidences sur la santé (stress ou insomnie). Ce sont souvent les plus démunis, vivant dans des conditions de logement déplorable, qui sont exposés aux niveaux de bruit les plus élevés.

2.2.3. Eau

L'histoire montre que l'augmentation de la population et le développement industriel dans les zones urbaines se révèlent désastreux pour la qualité des rivières qui les traversent. Dès l'instant où les villes ont cessé d'utiliser les rivières comme source d'eau potable, les cours d'eau sont devenus des dépotoirs dans lesquels ont été déversés un volume croissant d'effluents divers nuisibles à la qualité de l'eau et à la vie sauvage.

Un autre aspect du problème est le fait que les systèmes d'évacuation des eaux usées conçus et construits à la fin du 19^e siècle sont toujours utilisés dans la plupart des villes. Les décharges actuelles sont très différentes de celles qui ont été construites au siècle dernier, tant en ce qui concerne la concentration des substances que le débit. Qui plus est, les égouts vétustes sont souvent mal réparés et le coût de remplacement est exorbitant.

L'environnement urbain lui-même cause des problèmes pour l'évacuation des eaux usées et les bassins hydrographiques. Les surfaces imperméables de la ville provoquent une accumulation soudaine de l'écoulement des eaux après la pluie, le débit maximum étant atteint très rapidement. Dans certains cas, l'expansion de l'urbanisation dans un bassin hydrographique peut augmenter le risque d'inondations en aval. Par ailleurs, la canalisation d'une grande partie des cours d'eau urbains ne fait qu'aggraver cette situation. Il convient également de noter que l'écoulement d'eau ayant lavé des surfaces bitumeuses contient un cocktail de polluants déjà présents dans les villes.

Le traitement des eaux usées avant leur réutilisation est généralement suffisant pour assurer la conformité aux normes communautaires relatives à la qualité de l'eau. Malheureusement, l'aspect de l'eau n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante. Il y a eu des améliorations spectaculaires dans les cas où la qualité d'une rivière devenait une question de prestige, où elle était associée à l'image d'une ville. C'est le cas de Londres et de la Tamise où des investissements considérables sont consentis depuis plus de 10 ans pour améliorer la qualité du fleuve. C'est apparemment devenu un des estuaires parmi les plus propres du monde.

Des cours d'eau comme le Rhin, qui traversent un grand nombre de villes dans différents Etats, sont un exemple vivant de l'impact que les villes peuvent avoir les unes sur les autres et du besoin de coopération au niveau international.

2.2.4. Déchets

A l'instar des autres types de pollution, les problèmes urbains liés aux déchets résultent d'une combinaison de deux facteurs : densité de la population et large gamme d'activités économiques (hôpitaux, petits et grands marchés, débris de démolition et emballages jetés par les transporteurs, les détaillants, les commerçants, notamment).

Les autorités locales doivent s'attaquer aux trois tâches interdépendantes suivantes :

- le nettoyage des rues
- la collecte des déchets
- l'élimination des déchets

L'élimination d'énormes volumes de déchets ménagers et industriels qui augmentent d'année en année pose un énorme problème aux responsables des villes d'Europe. Le tableau 2 indique les volumes de déchets générés et la méthode d'élimination par pays. Le simple déversement, même dans des conditions contrôlées, devient de plus en plus difficile dans de nombreuses villes, soit par manque de terrains disponibles à une distance raisonnable de la ville soit en raison de l'opposition des résidents des zones avoisinantes.

Tableau 2
Traitement des déchets solides urbains par pays 1985/1986

Pays	Déchets municipaux solides	Décharge		Incinération	Autres
		Légal	Illégal		
	Millions de T.				
Danemark	1,4	22	-	70	8
Hollande	4,2	53	-	37	10
France	17,0	44	10	36	10
Suède	-	80	-	35	5
Allemagne	32,0	70	-	27	3
Royaume-uni	20,0	90	-	9	5
Belgique	3,2	70/80	-	20	10
Italie	15,0	30	55	11	4
Espagne	10,0	-	-	5	15
Grèce	-	80	20	-	-
Irlande	-	65	35	-	-
	110,0				

Source : Recupero Alluminio In Forma di Lattine - Conzorzio dei produttori di contenitori in alluminio - Bresso (MI) - Italia.

L'incinération commence à poser des problèmes. Il est difficile de trouver des sites appropriés et, compte tenu des émissions partiellement toxiques, la Communauté a prévu des limites d'émission pour les installations d'incinération municipales. Certains Etats membres ont réussi à réduire la production de déchets et à les recycler, l'Allemagne et les Pays-Bas notamment, mais même dans le meilleur des cas, on estime à 30 % la réduction maximale pouvant être obtenue.

La Commission vient de publier sa stratégie en matière de gestion des déchets*, qui fixe deux priorités : la prévention et le recyclage. La prévention concerne avant tout l'industrie. Par exemple des modifications au niveau de l'emballage pourraient faciliter le nettoyage des villes et résoudre une partie des problèmes liés à la gestion des déchets. Pour les autorités municipales, le recyclage est un choix important. Il faut trier à la source (donc avoir les conteneurs nécessaires) et organiser des services de ramassage spécialisés. Les futurs plans d'immeubles à appartements ou immeubles de bureaux pourraient également comporter des installations de triage des déchets en vue du recyclage.

2.2.5. Pollution des sols

La pollution des sols causée par le déversement non contrôlé de substances toxiques est aujourd'hui considérée comme un problème majeur dans les zones urbaines. Bien que les terrains situés à l'intérieur de celles-ci soient de plus en plus convoités, il est impossible de les utiliser pour la construction de logements ou le développement de nouvelles activités économiques, les sols étant contaminés par des décennies de mise en décharge.

Compte tenu du caractère local très spécifique de chaque cas, il est difficile d'instaurer des politiques ou des solutions techniques générales. Bien que l'impact immédiat de la contamination soit généralement local, les eaux souterraines sont menacées à moyen terme.

2.3. Environnement construit

Alors que l'environnement rural est constitué d'éléments naturels, l'environnement urbain est caractérisé par des constructions avec, ici et là, des arbres et des espaces verts. La qualité environnementale du paysage urbain est en partie une question de goût. Il n'en reste pas moins que les gens citent souvent les mêmes critères de qualité : bâtiments historiques et rues anciennes, espaces non-bâties, arbres, activités diverses.

Les centres historiques des villes européennes qui sont restés intacts, constituent un lien important avec le patrimoine culturel urbain. Dans un monde de plus en plus dominé par des styles internationaux d'architecture et par la technologie du bâtiment, les centres historiques représentent la personnalité de la ville qui la différencie des autres.

* SEC89(934) final : La stratégie communautaire en matière de gestion des déchets

Depuis quelques décennies, la planification et la gestion urbaines ont beaucoup évolué. La plupart des villes ont connu un processus de suburbanisation, de moins en moins d'habitants vivant dans le centre, lui-même occupé de plus en plus par des espaces commerciaux et de bureaux.

Le développement de ces activités a abouti à la destruction d'une grande partie du tissu historique de nos villes, qui a été remplacé par de nouveaux immeubles d'une qualité moyenne, voire médiocre. Rares sont les bâtiments actuels qui seront un jour considérés par les futures générations comme leur patrimoine culturel.

Il est difficile de quantifier cette destruction au niveau européen car les systèmes de classification varient énormément d'un pays à l'autre. Le Royaume-Uni dispose d'un des systèmes parmi les plus complets, basé sur une liste de plusieurs centaines de milliers d'édifices répartis en fonction de leur ancienneté et de leur état. Les Pays-Bas possèdent également un vaste plan de classification pour les maisons individuelles. En Italie, des centres historiques entiers sont classés par ordonnance locale et conformément à la législation nationale. En Belgique, les bâtiments classés sont moins nombreux et les critères utilisés sont plus restrictifs.

Même si un bâtiment classé n'est pas nécessairement protégé, l'établissement d'une liste exhaustive permet de faire peser la valeur culturelle d'un bâtiment historique dans les décisions de redéveloppement. Au niveau international, l'importance de certaines zones est reconnue grâce au système de diplômes du Conseil de l'Europe. Même si ce système ne garantit pas de protection légale, il influence sans aucun doute les décisions locales.

Malheureusement, les problèmes auxquels les centres historiques doivent faire face ne se limitent pas à la démolition et à la reconstruction. Alors que les gens aisés sont restés ou se réinstallent dans les centres villes, les familles à revenus moyens continuent à déménager vers les zones suburbaines, laissant aux plus démunis des logements situés dans le centre ville. Le loyer de ces immeubles qui sont situés près des centres créateurs d'emplois est soit insuffisant pour en assurer l'entretien soit utilisé à d'autres fins : les bâtiments tombent donc en ruine.

Les bâtiments historiques européens sont aussi menacés par la pollution atmosphérique. Ils sont non seulement recouverts de plusieurs couches de particules polluées, mais des réactions chimiques causées par des polluants comme le SO₂ endommagent en outre la structure de la pierre. Ce phénomène est grave et difficile à réparer, notamment dans le cas des sculptures décoratives qui ornent les bâtiments publics et les monuments les plus importants.

L'augmentation du nombre de propriétaires de véhicules et l'accroissement du trafic urbain posent également des problèmes de taille pour les centres historiques dont les ruelles sont souvent très étroites et inaptés à la circulation. Même dans des villes comme Paris, où la planification urbaine fait partie de l'histoire, et où de larges boulevards ont été prévus, les niveaux actuels du trafic dépassent

largement la capacité réelle. Mis à part les problèmes matériels causés par les embouteillages, le stationnement dans les rues et sur les places non conçues à cette fin, heurte le sens de l'esthétique et gêne les piétons.

Il faut cependant reconnaître qu'au cours des dix dernières années on a accordé une importance grandissante aux centres historiques - le rythme des démolitions s'est ralenti et plusieurs programmes de restauration ont été lancés.

Des mesures de réduction du trafic et la création de zones piétonnes dans le centre se sont avérées très populaires car elles permettent aux citadins de faire leurs courses dans un environnement plus sûr et plus accueillant. Il n'en reste pas moins que le développement urbain, les sites abandonnés et les véhicules à moteur continuent à hypothéquer l'avenir d'une partie des centres historiques de plusieurs villes européennes.

Ces influences défavorables ont souvent abouti à la construction de parkings ou à l'élargissement des routes. Compte tenu de la valeur des biens immobiliers, les autorités publiques ont beaucoup de difficulté à racheter du terrain pour y créer de nouveaux espaces publics, alors que les citadins commencent à se rendre compte de l'importance et de la valeur de ces espaces.

Une des solutions consiste à gérer de manière intelligente les terrains vagues, présents dans toutes villes. L'évolution des structures d'emploi, de la production et du transport des marchandises ont marqué la structure physique de nos villes - principalement sous forme de larges bandes de terrains abandonnés comprenant des docks, des usines et des casernes. Certaines villes ont adopté des projets de reconstruction imaginatifs démontrant ainsi qu'il est possible d'utiliser ces zones pour donner à la ville une nouvelle image, d'autres ont laissé les terrains vagues tels quels - une véritable plaie pour l'environnement urbain.

Il est étonnant de constater que les problèmes liés à l'environnement construit de nos villes ne se limitent pas à l'adaptation - réussie ou non - des villes historiques au mode de vie du 20e siècle. Des problèmes tout aussi graves ont été constatés dans les quartiers rénovés des centres villes.

A la fin des années 50 et au cours des années 60 on construisait partout en Europe des logements sociaux au-delà des limites de la ville. Il s'agissait le plus souvent d'immeubles d'habitation de grande hauteur. Eloignées de tout équipement urbain, mal desservies par les transports publics et fréquemment mal entretenues, la plupart de ces zones sont devenues des bidonvilles à partir de la fin des années 70. L'absence d'activités commerciales et économiques a contribué à un taux de chômage élevé restreignant ainsi la mobilité des habitants et les possibilités qui leur sont offertes.

2.4. La nature dans la ville

Les espaces naturels à l'intérieur des zones urbaines sont appréciés depuis longtemps. Les parcs, les jardins, les avenues bordées d'arbres font partie de la planification urbaine traditionnelle. La contribution esthétique de ces éléments est extrêmement importante; en effet, quelques arbres d'âge mûr adoucissent la rigidité d'un environnement entièrement construit. En outre, ces éléments ont une valeur symbolique aux yeux des citoyens et constituent un lien psychologique avec la nature et la campagne.

Récemment, les gens ont commencé à s'intéresser à la conservation de la nature, aux habitats et aux animaux sauvages vivant dans les environs urbains ou suburbains. Les terrains vagues et les habitats semi-naturels se sont souvent révélés très riches en espèces sauvages. L'importance de ces habitats naturels dans les zones urbaines s'est accrue, compte tenu de la dégradation croissante de la nature à la campagne en raison de la culture intensive qui y est pratiquée depuis plusieurs dizaines d'années.

Dans certaines villes, des inventaires détaillés des milieux naturels et de la vie sauvage ont été établis, des groupes de bénévoles se sont constitués pour protéger ces sites contre le développement urbain et en assurer une bonne gestion. Bien qu'en termes absolus ces sites n'aient pas toujours une valeur comparable à celle des habitats naturels, le fait qu'ils soient situés dans ou près des centres urbains leur confère une signification particulière. Ils constituent également une ressource importante dans le cadre d'activités éducatives et de familiarisation avec la nature.

Compte tenu de l'augmentation générale du temps libre, les citoyens sont de plus en plus conscients de la valeur et de l'importance de ces espaces verts à l'intérieur ou près des villes. Grâce à l'évolution constante de l'affectation des sols à l'intérieur des villes, les autorités publiques ont fréquemment l'occasion de créer de nouveaux espaces publics. Mais, comme nous l'avons déjà fait remarquer, c'est souvent un exercice coûteux en raison de la valeur des terrains et de leur utilité pour le développement.

Les espaces verts et les habitats semi-naturels aux alentours de la ville et facilement accessibles revêtent également une grande importance. De nombreuses villes - Bruxelles, Berlin et Luxembourg, par exemple - possèdent d'énormes superficies de forêts à la limite de leur territoire; ces forêts constituent un habitat pour la vie sauvage, peuvent accueillir des activités de récréation et peuvent être exploitées commercialement. Compte tenu de la modification des priorités fixées à la production agricole dans la Communauté, la création de zones forestières près des villes mérite une considération particulière.

3. Causes fondamentales de la dégradation urbaine

Les problèmes de la ville sont masqués par des améliorations manifestes - soins de santé, logements mieux équipés, bâtiments flamboyants et autoroutes. L'idée que les effets secondaires de ces améliorations sont "le prix à payer" pour celles-ci peut sembler aller

de soi. Par ailleurs, ces effets négatifs, qui ne sont pas moins "réels", se manifestent moins rapidement - augmentation de la criminalité, problèmes chroniques de santé, augmentation graduelle de la circulation, du bruit et de la pollution; il est rare que ces effets négatifs induisent donc clairement la situation de crise qui est nécessaire pour qu'une action politique soit décidée.

Or, la maturité politique d'une société se mesure à sa capacité de prévoir à long terme. L'unité européenne en est un exemple. Elle ne peut être réalisée par des projets bureaucratiques et technocratiques qui laissent indifférente la grande majorité de la population. Des règlements et des ressources financières ne suffisent pas pour sauver les villes européennes. L'amélioration de la situation urbaine passe avant tout par une compréhension générale des causes profondes des problèmes, compréhension qui est nécessaire pour dégager un consensus permettant de prendre des mesures aux niveaux local, national et européen dans un but commun. Pour ce faire, les villes devront coopérer et échanger leurs idées.

Ces causes profondes peuvent être attribuées à l'organisation du travail, aux structures de production, de distribution et de consommation et à des notions de planification souvent rigides et dépassées. Ces éléments - et d'autres - agissent les uns sur les autres et se renforcent. L'énumération figurant ci-dessous n'implique aucune hiérarchie.

Fonctionnalisme

La planification urbaine actuelle reflète encore souvent les principes du fonctionnalisme exposés dans "la Charte d'Athènes", théorie avancée dans les années 40 et que l'on retrouve également au début du mouvement britannique des cités-jardins. Ces deux théories ont exposé les mérites d'un système de planification urbain basé sur une séparation et une implantation strictement fonctionnelles des activités. Par conséquent, les quartiers d'habitation, les zones industrielles, les centres commerciaux, les espaces verts, etc. sont physiquement séparés et reliés par un réseau routier important. La séparation fonctionnelle est parfois utile, par exemple, lorsqu'elle est appliquée à l'industrie. Dans d'autres domaines toutefois, ainsi que l'a signalé Karl Gruber, la pratique du zonage ne tient pas compte du patrimoine et de la réalité géographique de la ville. "L'exactitude fonctionnelle" détruit la flexibilité de la ville et de ses bâtiments; ces derniers, qui sont conçus comme des objets architecturaux, sont incapables de s'adapter à l'évolution et empêchent donc la ville de fonctionner comme un ensemble dynamique et organique.

Production et organisation du travail

Même si la cité industrielle pouvait encore être considérée comme une extension de la ville traditionnelle, l'internationalisation de l'économie a entraîné une rupture avec le passé. Les investissements et le choix de leur emplacement sont aujourd'hui décidés dans les sièges sociaux des entreprises qui ne se préoccupent guère des effets locaux. Les produits sont conçus dans un lieu et fabriqués dans un autre.

La planification urbaine tend souvent à favoriser le développement : nouvelles infrastructures de communication, parcs industriels et immeubles de bureaux, qui remplacent fréquemment le logement dans les centres.

Chaque ville essaye d'attirer un maximum d'entreprises, d'institutions internationales, de services internationaux et d'investissements industriels. Toutes ces mesures sont prises actuellement dans le cadre d'une concurrence accrue entre les villes. Dans ce contexte, l'environnement et la qualité de la vie des citoyens sont souvent considérés comme accessoires.

Simultanément, il faut reconnaître que la qualité de l'environnement constitue un atout qui joue au niveau de la concurrence internationale. Les villes dotées d'une politique à long terme essayent d'attirer les activités à forte valeur ajoutée en améliorant la qualité de la vie urbaine ou en créant des parcs scientifiques attrayants - générant en prime un accroissement des recettes par le tourisme.

Les entreprises, les centres de recherche ou les autres institutions pour lesquelles la clé du succès dépend du recrutement de cadres et de main-d'œuvre hautement qualifiés tiennent de plus en plus compte du caractère attrayant de la ville en dehors de son efficacité conventionnelle. L'environnement qui conditionne la qualité de la vie de la population urbaine et le développement économique doit donc être considéré comme une priorité dans la planification et la gestion urbaines.

Distribution et consommation

L'ère de la consommation de masse a profondément modifié l'organisation spatiale urbaine : prenons ainsi les grands centres commerciaux situés à la périphérie de la ville qui ne sont accessibles que par voiture; les voies d'accès à la ville qui sont bordées de magasins spécialisés et qui font de la publicité criarde : leur aspect général rappelle davantage le zonage industriel que la rue principale traditionnelle.

Parallèlement, des boutiques de luxe s'installent dans les parties les plus pittoresques du vieux centre, privant les habitants des petits commerces indispensables à la vie de tous les jours. D'autres quartiers ou centres sont transformés en rues piétonnes où abondent les magasins de vêtements et d'articles similaires, ce qui rétrécit la gamme des boutiques de quartier et attire un nombre considérable de voitures vers les parkings et garages avoisinants.

Il existe donc un lien entre les espaces publics à vocation unique et la monoculture urbaine : les zones piétonnes créent des îlots commerciaux, les autoroutes urbaines des ghettos administratifs. L'équilibre qui résulte d'une utilisation multifonctionnelle et de la coexistence des différents moyens de transport est rompu : les piétons, les cyclistes et les usagers des transports publics créent un environnement multifonctionnel qui n'est pas tributaire de la voiture particulière mais qui ne l'exclut pas totalement.

Hôtels, restaurants et habitations privées

Les hôtels et les restaurants peuvent constituer une extension de la vie urbaine s'ils sont destinés aux résidents locaux. Ils deviennent malheureusement de plus en plus une extension des bureaux, excluant les résidents et attirant la circulation vers le centre.

De plus en plus, les habitants du centre ville se répartissent aujourd'hui en trois groupes : les personnes âgées ayant des revenus modestes, les immigrants et les jeunes cadres aisés sans enfants; ces derniers profitent de la rénovation urbaine, publique ou privée, phénomène appelé "gentrification".

Les quartiers situés près du centre, construits au cours de la deuxième moitié du 19e siècle, sont habités par des groupes d'âge et des groupes sociaux plus diversifiés. Ils sont toutefois assaillis par le trafic de passage vers le centre et envahis par les espaces de bureaux.

Plus loin dans la périphérie, les lotissements sont des exemples types de monoculture, tant en ce qui concerne le statut social de leurs habitants qu'en ce qui concerne l'absence de services et d'activités urbaines diversifiés.

La croissance de ces villes dortoirs peut être considérée partiellement comme une réponse des autorités publiques à un besoin pressant. Ce phénomène correspond à une doctrine mise au point avant la première guerre mondiale selon laquelle la "cité jardin" était une solution idéale. Cette tentative visant à procurer aux citadins de l'air, de la quiétude et de l'espace a malheureusement trop souvent abouti à l'extension urbaine et à la décentralisation.

Le prix à payer est la mise en place d'une infrastructure massive de transports dont les principaux effets néfastes sont ressentis dans les quartiers les plus proches du centre et qui se traduit pour les individus par de longs déplacements. Par ailleurs, les logements suburbains sont invivables s'ils ne sont pas auto-suffisants. Tout leur équipement intérieur remplace les services rendus entre voisins et contribuent dès lors à l'isolement des chefs de ménage.

Tous ces effets ont provoqué un mouvement de "retour vers la ville". L'aversion pour les navettes interminables et le désir de profiter de la diversité culturelle urbaine sont renforcés par deux besoins contemporains : l'industrie et les services ont tendance aujourd'hui à fonctionner 24 heures sur 24, les techniciens responsables ou les cadres doivent donc être disponibles rapidement. En outre, le déracinement familial et social dû à une mobilité plus grande peut être évité en habitant dans ou près du centre. La demande de logements urbains attrayants pouvant accueillir des familles est à la base d'initiatives expérimentales : interdiction de circuler dans certains quartiers, ce qui permet aux enfants de jouer dans la rue et aux adultes de se rencontrer, création de petits parcs et de zones de récréation bien conçus, replantation des intérieurs d'îlot, aménagement de jardins terrasses, etc...

Ces expériences montrent que la "mixité" des fonctions urbaines - logement, transport, travail - est possible et de plus en plus nécessaire. Ce nouveau concept s'inspire de la vie traditionnelle des cités européennes anciennes et se fonde sur des critères de densité, de multifonctionnalité, de diversité sociale et culturelle. La cohabitation de personnes appartenant à des groupes d'âge et à des catégories socioprofessionnelles différentes crée également la base d'une coexistence de la société civile, qui est autrement minée par l'ignorance et la méfiance mutuelle.

Les cités de la périphérie qui sont de plus en plus menacées par le vandalisme et le crime en raison du manque de possibilités d'emploi, de la monotonie et de l'isolement, doivent également être urbanisées selon ce schéma à la fois ancien et nouveau : il faut créer une plus grande hétérogénéité, des centres plus denses, une vie sociale plus active et une multiplicité de fonctions.

Tourisme

La croissance constante du tourisme dans certaines villes qui disposent à la fois d'une forte concentration d'un patrimoine culturel très riche, de beautés architecturales nombreuses et d'une urbanisation de qualité ou spécifique, peut aboutir, en l'absence de contrôle efficace, à détériorer la qualité de vie des habitants. En effet, la prolifération d'hôtels, l'augmentation des valeurs foncières, la disparition des commerces nécessaires à la vie quotidienne, la surpopulation et la délocalisation de l'artisanat et des petites entreprises, transforment les centres historiques en lieux unifonctionnels. Cette transformation, rompant l'équilibre fragile du milieu urbain, ne peut que nuire au dynamisme global des centres historiques, tout comme la trop forte concentration des visiteurs peut avoir comme conséquence la détérioration du patrimoine lui-même.

Les villes et les régions cependant attendent beaucoup du développement des activités touristiques et de loisirs. Il est urgent, par conséquent, de développer une stratégie de planification du tourisme urbain afin d'en éviter les effets négatifs et d'en utiliser les apports pour la rénovation du tissu urbain, la restauration du patrimoine historique, le développement des équipements de loisirs et des espaces verts et, enfin, l'amélioration des espaces publics.

Communications et mobilité

Certains futurologues ont conclu que la technologie moderne de communication pourrait permettre à ceux qui vivent et qui travaillent actuellement dans des villes encombrées de se disperser dans le pays. Tout va à l'encontre de cette vision, sauf pour quelques professionnels indépendants : l'importance de la population par rapport aux terrains disponibles, la destruction de l'environnement concerné, la perte subséquente de l'infrastructure urbaine existante.

La mobilité personnelle reste donc l'attribut essentiel de la ville. Comme indiqué ci-dessus, la séparation spatiale dictée par la doctrine fonctionnaliste ne laisse guère, en l'absence de réseau efficaces de transports en commun, d'autre choix que l'automobile.

Or, construire plus de routes et de tunnels pour résorber l'augmentation du trafic a pour effet pervers de ralentir la circulation pendant les travaux, tout en augmentant la pollution et le bruit; lorsque ces infrastructures sont terminées, le trafic augmente à nouveau et les embouteillages se recréent. Dans le centre, cette augmentation est réelle : faute de places de stationnement réglementaires, les automobilistes font du parking sauvage sur les trottoirs, sur les places publiques et dans les parcs.

Interdire la circulation aux voitures est rarement la solution idéale. Comme nous l'avons déjà dit, cette interdiction peut accélérer le caractère monofonctionnel du centre. Elle peut créer des déviations qui augmentent le trafic global et donc la pollution ou déplacer le problème de stationnement aux limites du centre protégé.

De manière générale, il faut faire en sorte que la voiture devienne un choix et non une nécessité créée par la séparation de la ville en parties monofonctionnelles et imposée aux individus. La ville multifonctionnelle, lieu de créativité plus agréable de surcroît, est également la ville la moins polluante. Par ailleurs, en limitant l'accès des véhicules, on contribue à la réduction du bruit, de l'insécurité et de la pollution atmosphérique; on rend donc la ville plus attrayante et on lui permet de développer son potentiel économique, social et culturel.

Concrètement, il se dégage trois orientations convergentes :

- remplacer la pratique du zonage strict, par une utilisation multifonctionnelle de l'espace urbain, notamment en favorisant les logements dans le périmètre de la ville;
- défendre le patrimoine architectural contre la banalité uniforme du style international en respectant plutôt qu'en imitant l'ancien;
- éviter d'échapper aux problèmes de la ville en étendant la périphérie : il faut résoudre ses problèmes dans les limites existantes.

Enfin, il est important de souligner le rôle que doit jouer la réglementation et de mettre en garde contre certains types de planification. Il est essentiel de disposer d'une réglementation intégrant les objectifs environnementaux. Planifier sans faire appel à une large participation et sans tenir compte des inquiétudes des citoyens aura des conséquences néfastes pour l'efficacité de la ville et la condamnera, à terme, à la stérilité.

CHAPITRE SECOND : EBAUCHE D'UNE STRATEGIE COMMUNAUTAIRE POUR L'ENVIRONNEMENT URBAIN

1. Objectifs de l'amélioration de l'environnement urbain

Les objectifs primordiaux de la politique et de la gestion de l'environnement urbain consistent à créer ou à recréer des villes et des agglomérations dont l'environnement soit attrayant pour leurs habitants et à réduire l'apport urbain dans la pollution globale. Pour utopique qu'il puisse paraître, ce dessein coïncide avec les préoccupations d'aujourd'hui et les responsabilités de demain.

Les analyses du chapitre précédent attribuent les problèmes d'environnement urbain essentiellement à deux facteurs.

Le premier est la contrainte qu'exercent de façon incontrôlée sur le milieu naturel la plupart des activités qui se concentrent dans les villes.

Le second, qui n'est pas sans relation avec le précédent, est l'agencement spatial de nos zones urbanisées. Au cours des dernières décennies, la philosophie de l'aménagement du territoire et la pratique de l'expansion urbaine ont entraîné une modification fondamentale de l'organisation des villes qui s'est fréquemment traduite par une séparation radicale des affectations des sols. Cette séparation physique entre des zones souvent non reliées par les transports publics a contraint les populations urbaines à accroître considérablement leur mobilité et donc leur dépendance à l'égard des véhicules automobiles en général et des transports privés en particulier.

Cette évolution a conduit à son tour au développement de vastes zones résidentielles suburbaines dont la desserte par les transports publics pose des problèmes économiques. Les répercussions sur l'environnement de cette réorganisation spatiale des villes se manifestent par :

- des effets néfastes sur certains espaces intra-urbains : congestion ou déclin des centres, transformation des banlieues en zones marginales vouées à diverses utilisations des sols considérées comme indignes de la cité (décharges, implantations industrielles, logements sociaux), etc.
- des niveaux de pollution atmosphérique et sonore généralement élevés résultant en partie de la mobilité forcée découlant de la différenciation spatiale.

En outre, cette pollution se propage à la campagne et à l'environnement global. Du fait même de leur concentration, les villes contribuent fortement aux pluies acides et - à travers les rejets de CO₂ - à l'effet de serre. Surélever les cheminées ne résout donc rien.

Les préoccupations croissantes pour l'environnement en général et le milieu urbain en particulier ont incité les différents niveaux de pouvoirs publics à entreprendre des actions correctives. Ces initiatives ont certainement contribué à améliorer la qualité de l'environnement ou à enrayer sa dégradation, mais il reste beaucoup à faire. Les mesures qui permettent d'évaluer objectivement la qualité

environnementale de la vie urbaine sont rares. Pourtant, de plus en plus sensibilisés au problème, les citoyens réclament plus qu'un arrêt de la dégradation de l'environnement et exigent des améliorations concrètes.

L'expérience tirée des succès et des échecs passés fournit des lignes directrices utiles pour les interventions futures. L'analyse des efforts consentis ces quelques dernières années pour remédier aux problèmes de l'environnement urbain indique que ces derniers sont la résultante de plusieurs facteurs importants qui peuvent faire l'objet d'un programme d'action communautaire.

2. Entraves à une gestion efficace de l'environnement

Il apparaît de plus en plus qu'une gestion efficace de l'environnement suppose l'abandon des approches fragmentées au profit d'une approche résolument intégrée pour éviter que les problèmes ne fassent que se déplacer. Cependant, à cause, précisément, de l'étendue des questions posées, l'intégration des problèmes doit aller de pair avec l'intégration des procédures en ce qui concerne la définition de la politique, l'analyse de la problématique, l'évaluation de l'impact, la planification, le financement et la réalisation. Toutefois, ce processus n'aboutira qu'à des résultats provisoires si l'on n'aide pas le public à acquérir la sensibilité nécessaire pour prendre conscience des problèmes d'environnement au quotidien et si l'on ne trouve pas des structures permettant de la traduire en actes.

(I) Coordination

Il s'agit d'un problème essentiellement institutionnel qui concerne tous les niveaux des pouvoirs publics. La démarche traditionnelle vis-à-vis des problèmes d'environnement a surtout été sectorielle, c'est-à-dire basée sur des mesures individuelles visant à remédier à des difficultés particulières.

Or, du fait de la complexité des systèmes urbains, les décisions prises dans presque chaque secteur particulier se répercutent ailleurs. Le partage des responsabilités en matière de gestion urbaine entre différents niveaux de pouvoir et divers organismes à compétence locale engendre des problèmes d'intégration à la fois verticaux et horizontaux.

Peu de villes possèdent un cadre institutionnel permettant de coordonner véritablement la prise de décision en matière d'investissements, d'expansion et d'environnement. Les conséquences en sont particulièrement visibles dans l'organisation des transports. Malgré leurs retombées considérables pour l'environnement, les décisions touchant à la fois les transports en commun et la construction routière sont rarement intégrées dans une seule stratégie globale des transports.

(II) Ressources

La rigueur budgétaire pèse certainement sur beaucoup de programmes en faveur de l'environnement, mais une utilisation plus rationnelle des ressources disponibles permet souvent d'arriver à des solutions efficaces pour l'environnement.

(III) Information

Comme nous l'avons dit précédemment, le manque de données précises et cohérentes sur beaucoup de facteurs environnementaux entrave le développement de certains programmes. Difficile, en effet, de fixer des objectifs d'assainissement concrets sans connaître exactement l'ampleur d'un problème donné. Ces dernières années, une priorité accrue a été réclamée pour les programmes d'amélioration sous l'effet du renforcement de la surveillance de l'environnement et de l'insistance du public quant à l'accessibilité des données recueillies.

(IV) Connaissances techniques

La montée de l'intérêt pour les problèmes d'environnement a coïncidé avec le développement de techniques et de technologies plus respectueuses de celui-ci. Cette évolution a déjà porté ses fruits dans de nombreux domaines de la lutte contre le bruit et la pollution et ses résultats se traduiront graduellement dans la pratique au cours des prochaines années. Les succès obtenus ont montré combien il importe de poursuivre sans relâche la Recherche et le Développement sur les technologies propres.

(V) Déplacement du problème

Un des défauts de l'approche sectorielle actuelle tient à ce que la solution apportée à un problème est souvent à l'origine d'un autre. Ainsi, par exemple, la construction de nouvelles voies urbaines destinées à décongestionner la circulation peut engendrer un accroissement du trafic et donc intensifier la pollution. Aussi faut-il veiller aux effets secondaires potentiels des mesures prises. Les voitures électriques causeront moins de bruit et de pollution directe que les voitures à moteur classique, mais la question de la pollution par le CO₂ résultant de la production d'électricité à partir de combustibles fossiles reste intacte. La majeure partie de l'électricité européenne est produite ainsi et la situation ne changera vraisemblablement pas de sitôt.

(VI) Assainissement de l'environnement contre croissance économique

Beaucoup de mesures visant à assainir l'environnement ont été entravées par la crainte de leurs répercussions sur la croissance économique. Il n'est pas surprenant que les économies naguère confrontées à des taux d'inflation et de chômage élevés répugnent à tracasser l'industrie et les consommateurs avec des normes environnementales plus strictes. Ce conflit entre l'environnement et l'économie est cependant un faux problème car, à long terme, la protection des ressources environnementales est une condition fondamentale du maintien de la croissance économique, qui peut elle-même contribuer à l'amélioration de l'environnement..

A court terme, l'insuffisance de la législation et des politiques environnementales actuelles est telle que la croissance économique va probablement accroître la pollution et les pressions sur l'environnement. L'analyse du profil des prévisions de croissance au sein de la Communauté indique que cette croissance suscitera probablement de sérieux problèmes écologiques liés notamment aux transports, à l'énergie et aux déchets. Un complément de mesures positives s'impose, non seulement pour protéger l'environnement mais également pour garantir que les bénéfices de cette croissance seront durables. L'intégration économique offre des possibilités d'amélioration de l'environnement dans toute la Communauté.

En réalité, une des principales difficultés de la détermination de l'équilibre entre la protection de l'environnement et le développement économique repose sur l'échelle de temps prise en considération. La gestion actuelle de l'environnement répond beaucoup trop souvent à des crises à court terme plutôt que de s'engager dans une planification à long terme.

Le fait que l'économie de marché n'ait actuellement pas internalisé les coûts environnementaux se trouve cependant au coeur du conflit. Elle en est pourtant potentiellement capable. Bien que des recherches très complètes aient déjà été effectuées dans ce domaine, entre autres par l'OCDE, la politique des pouvoirs publics n'en a pas tenu compte de façon significative.

Il n'empêche que les choix des consommateurs et des producteurs peuvent être guidés par des mesures fiscales et économiques s'appuyant sur les forces du marché. Bien que cette option politique commence seulement à être explorée, elle semble pouvoir contribuer à concilier environnement et croissance économique.

3. Principes directeurs de l'amélioration de l'environnement urbain

Les arguments qui précèdent mettent en lumière plusieurs principes pouvant guider une action communautaire en faveur de l'amélioration de l'environnement urbain.

(I) Coordination-Intégration

La complexité et l'intrication des problèmes urbains réclament une intégration accrue de la prise de décision politique et financière au plan du développement économique, de la politique sociale (renforcement de la cohésion économique et sociale), des transports et de l'environnement.

(II) Responsabilité

Assumer la responsabilité des conséquences d'un acte à tous les niveaux - individu, sociétés et pouvoirs publics - est une condition préalable essentielle de l'amélioration de l'environnement. Cette responsabilisation présuppose à son tour la compréhension et la connaissance de ces conséquences, ce qui n'est pas souvent le cas. Un choix éclairé ne parviendra pas à lui seul à résoudre les problèmes, mais il y contribuera.

Du point de vue spécifiquement urbain, il convient peut-être de proposer comme objectif la ville non polluante, prenant en charge la responsabilité de préserver de la pollution la campagne environnante. Le projet "Seine Propre", par lequel Paris ambitionne de traiter la totalité des eaux résiduaires rejetées dans le fleuve, en est un exemple.

(iii) Durabilité du développement

Les objectifs à long terme de la durabilité environnementale et économique doivent être acceptés au même titre que l'objectif de la qualité de l'environnement à court terme. Dans son rapport de 1987, généralement connu sous le nom de "rapport Brundtland", la Commission mondiale sur l'environnement et le développement expose notamment l'important principe du "développement durable", selon lequel l'exploitation des ressources et du milieu naturel ne doit pas porter atteinte à leur potentiel pour les générations à venir. Les implications de ce principe pour la gestion de l'environnement urbain doivent être explorées en détail.

(iv) Subsidiarité

Ce principe s'applique spécifiquement aux initiatives de la Communauté européenne, définissant la répartition des responsabilités entre les différents niveaux de pouvoir, il prévoit l'intervention de la Communauté là où une action de type communautaire est la mieux à même de réaliser les objectifs politiques visés. L'annexe 1 reproduit in extenso les dispositions du Traité relatives aux attributions de la Communauté dans le domaine de l'environnement.

En ce qui concerne l'environnement urbain, une action communautaire se justifie par :

- a) Les conséquences internationales de la pollution provenant des zones urbaines. Bon nombre des activités qui créent des difficultés dans ces zones contribuent également à la pollution atmosphérique et aquatique transfrontière et aux problèmes écologiques globaux tels que le réchauffement planétaire;
- b) La communauté des problèmes d'environnement urbain, qui plaide en faveur de la recherche de solutions concertées entre les Etats membres;
- c) La reconnaissance de la dimension européenne du patrimoine historique et culturel de nos villes et cités;
- d) La nécessité de prendre en compte les conséquences environnementales potentielles, notamment pour les zones urbaines, des politiques communautaires dans tous les secteurs.

4. Instruments de l'action communautaire

Les pouvoirs municipaux et les gouvernements nationaux, qui créent le cadre législatif et financier où les villes opèrent, sont les premiers responsables de l'amélioration de l'environnement urbain.

La Communauté exerce déjà une influence considérable sur les zones urbaines à travers une diversité de politiques et de mesures. Les paragraphes qui suivent décrivent les grands instruments de l'action communautaire en précisant la façon dont ils sont déjà utilisés pour promouvoir l'amélioration du milieu urbain. Il s'agit des principaux types d'intervention qui s'offrent lorsqu'on envisage comment la Communauté pourrait utilement étendre ses activités dans ce domaine :

(I) Législation

La Communauté a joué un rôle considérable dans la gestion de l'environnement en établissant des objectifs de qualité et des normes d'émission pour plusieurs facteurs, notamment en matière de pollution atmosphérique, aquatique et sonore. Le perfectionnement des technologies de l'environnement contraindra à réviser constamment les normes en cause afin d'en garantir la concordance avec la mise en oeuvre de la meilleure technologie disponible. L'importance de ce rôle s'est renforcée avec l'adoption de normes dans le contexte du grand Marché Intérieur.

Les dispositions communautaires qui imposent un pot d'échappement catalytique réduisant sensiblement les rejets de polluants tels que le NO₂ sur toutes les voitures neuves vendues dans la Communauté à partir de 1993 constituent un bon exemple de législation en faveur de l'amélioration du milieu urbain.

La Communauté a également arrêté des dispositions soumettant les grands projets d'aménagement à une évaluation détaillée des incidences sur l'environnement qui tend à garantir la prise de décisions en parfaite connaissance des conséquences écologiques des différentes options.

On envisage actuellement la possibilité d'amplifier cette législation de façon à imposer également cette étude d'impact aux politiques, aux plans et aux programmes. Cette obligation encouragera les différents secteurs à coordonner leurs objectifs et favorisera donc des plans et des politiques plus attentifs aux multiples besoins des citoyens.

(II) Recommandations et orientations

La Communauté n'a pas le rôle d'arrêter un cadre législatif dans certains domaines, mais la convergence des problèmes parmi les Etats membres la désigne comme un forum propice à la discussion à l'élaboration des orientations à imprimer aux actions.

(III) Recherche, démonstration et formation

Le perfectionnement des méthodes et des techniques de gestion urbaine pouvant bénéficier à l'ensemble de la Communauté, il convient que celle-ci encourage leur expérimentation à travers des projets de démonstration et des projets pilotes pouvant servir de modèles à des applications plus étendues. Dans le même esprit, la Communauté peut jouer un rôle utile dans la diffusion des informations relatives aux résultats concrets obtenus jusqu'à présent en son sein. La Communauté s'y emploie déjà dans de nombreux domaines de la gestion urbaine.

Au plan de la recherche, un des exemples actuels d'une action communautaire pertinente est le programme DRIVE de mise au point d'un vaste ensemble d'instruments pouvant fournir des services d'information aux gestionnaires et aux usagers des systèmes de circulation dans les villes. Ce programme vise à élaborer des outils capables d'améliorer la planification et la gestion du trafic et notamment d'assurer la maîtrise des embouteillages, du bruit et de la pollution et d'optimiser l'utilisation des transports publics et des aires de stationnement. Des recherches sont également consacrées à l'impact de la pollution atmosphérique sur la structure des édifices historiques. La Communauté épaula actuellement dans plusieurs domaines des projets pilotes susceptibles de contribuer à un meilleur environnement urbain; le soutien apporté à un réseau de 12 villes lancées dans une expérience de planification énergétique urbaine, en est un exemple.

(IV) Aide financière

La Communauté finance déjà des investissements considérables dans les zones urbaines par l'intermédiaire des fonds structurels, notamment le Fonds Régional, des prêts de la BEI, des prêts et des aides de la CECA et d'autres instruments financiers.

Certains de ces investissements influent directement ou indirectement l'environnement urbain; il s'agit notamment des actions directes en faveur de l'amélioration de l'environnement, qui est souvent considéré comme une condition préalable du développement économique.

La réforme des fonds structurels en 1988 a donné une nouvelle dimension à leur implication dans les zones urbaines. Cette réforme a mis l'accent sur la nécessité de concentrer les ressources dans des domaines prioritaires définis et de coordonner les actions des différents fonds.

Les demandes d'aide sont présentées dans le cadre d'un Plan Régional. Après négociation, un Cadre Communautaire d'Appui est établi, qui constitue la base de l'aide financière. Les deux objectifs ci-dessous concernent les zones urbaines :

- Objectif n°1 : régions en retard de développement (c-à-d dont le PNB par habitant est inférieur à ou proche de 75% de la moyenne communautaire);
- Objectif n°2 : zones industrielles en déclin

Les régions relevant de l'objectif n°1 comprennent beaucoup de grandes villes et agglomérations telles que Athènes, Belfast, Dublin, Naples et Lisbonne. La Commission a influencé le choix des actions au titre des CCA en ce qui les concerne. Ces régions sont souvent dépourvues d'infrastructures telles que réseaux d'égouts, stations d'épuration ou réseaux de transports publics appropriés, dont l'absence nuit au développement économique et à l'environnement. Les actions destinées à ces régions dans le cadre des CCA visent à développer leur potentiel économique tout en tenant compte de l'environnement.

Les actions en faveur des villes qui amélioreront particulièrement l'environnement comprennent notamment :

- le métro d'Athènes dont la construction permettra de réduire la dépendance vis-à-vis de la voiture particulière et d'atténuer la pollution atmosphérique chronique dont souffre la ville;
- le programme "Lisboa Norte" qui prévoit l'installation d'égouts et de stations de traitement des eaux à Lisbonne. Ces travaux comportent la construction d'un égout collecteur et d'installations de traitement des eaux usées, ainsi que l'épuration des effluents des zones industrielles.
- les projets prioritaires de Naples concernant la liaison du réseau d'égouts à des stations de traitement et la construction d'une nouvelle station d'épuration et de traitement des eaux usées.

Toutes les régions relevant de l'objectif n° 2 sont marquées par le déclin des industries traditionnelles et leur héritage de friches contaminées; elles sont donc essentiellement urbaines. Une des priorités majeures des CCA en ce qui les concerne consiste à récupérer et à réaménager les anciens sites industriels. A cela s'ajoutent d'autres actions portant sur l'élimination des déchets, le traitement des eaux et la pollution atmosphérique. On estime que 20% des fonds actuellement destinés à ces zones sont consacrés à des projets ayant une orientation spécifiquement environnementale. Les initiatives en faveur de l'environnement vont de pair avec d'autres actions visant à la création d'emplois et de nouvelles possibilités de développement. Les actions types envisagées consistent par exemple à :

- encourager la recherche, les consultations et les mesures concrètes axées sur l'élimination et le recyclage des déchets industriels (Royaume-Uni, Espagne, Brême);
- insister sur le fait que, dans la mesure du possible, le développement industriel doit épargner les espaces verts; les CCA insistent sur la nécessité de réutiliser les friches existantes (Royaume-Uni et Berlin);
- privilégier le développement des transports en commun par rapport aux investissements en infrastructures routières (Royaume-Uni);
- intégrer des initiatives concernant les technologies "propres" dans les priorités en matière de R et D (Royaume-Uni) et aider les PME à investir dans des installations de production non polluantes (Berlin);
- promouvoir les mesures contre la pollution atmosphérique (Espagne).

Au total, environ 40 pourcent des villes principales de la Communauté sont couvertes par les actions entreprises dans le cadre des objectifs n°1 et n°2. Compte tenu du fait que la plupart des problèmes liés au chômage et au recyclage sont concentrés dans les zones urbaines, les actions du Fonds social le sont également.

Mis à part les Cadres Communautaires d'Appui, les initiatives communautaires peuvent également s'attaquer à des problèmes environnementaux et promouvoir le développement économique. Les programmes RESIDER (pour les régions sidérurgiques) et RECHAR (pour les régions charbonnières) sont des exemples de programmes particuliers qui, tout en cherchant principalement à combattre le chômage important né du déclin des industries du charbon et de l'acier, comportent des éléments essentiels destinés à améliorer l'environnement et l'image de ces régions.

Une autre initiative communautaire, ENVIREG, alloue, pour la période de 1990-1993, 500 MECU spécialement destinés à réduire la pollution dans les zones côtières principalement en Méditerranée, et la gestion des déchets industriels toxiques et dangereux dans les régions relevant de l'objectif n°1. La priorité est donnée aux zones urbaines de moins de 100.000 habitants.

L'article 10 du règlement du FEDER permet de co-financer des projets pilotes en milieu urbain, à caractère innovateur et pouvant servir de démonstration pour les autres villes, comme par exemple, les actions pilotes de Londres et Marseille, lancées en février 1990.

A quelques exceptions près, le Fonds de Développement Régional s'adresse exclusivement aux régions de la Communauté considérées comme économiquement défavorisées et, au sein de celles-ci, aux projets favorisant le développement économique.

Ces restrictions empêchent actuellement la Communauté de soutenir des initiatives en faveur de l'environnement dans des zones urbaines qui ne relèvent pas des objectifs n° 1 et n° 2 ou des projets dont on ne peut pas considérer qu'ils contribuent à la prospérité économique. Si elle veut être à même de promouvoir des actions environnementales dans toutes les régions urbaines de son ressort, la Communauté devra envisager la création d'un nouveau moyen financier.

Actuellement, les moyens financiers consacrés à des projets spécifiquement environnementaux sont très limités. Parmi les projets actuels, c'est le programme MEDSPA qui a la plus grande portée. Avec un budget de 9 millions d'ECU en 1990, ce programme prévoit de fournir une aide technique et professionnelle à la mise au point de plans pour le traitement des eaux usées et des déchets urbains, aux petites communautés de moins de 100.000 habitants dans le bassin méditerranéen.

(v) Mesures économiques et fiscales

Les possibilités d'une action communautaire visant à encourager l'assainissement de l'environnement par des mesures économiques et fiscales doivent encore être explorées en détail. Ces mesures tendent à intégrer la qualité de l'environnement dans le système économique en influençant le marché de façon à promouvoir les techniques de production et les produits respectueux de l'environnement.

(vi) Evaluation des incidences sur le milieu urbain.

La Commission poursuit de nombreuses politiques communautaires sectorielles qui peuvent influencer sur le milieu urbain. Il conviendra de les analyser soigneusement afin d'éviter qu'elles ne nuisent à l'environnement.

5. Domaines d'action

Le premier chapitre du présent document a défini les principaux problèmes qu'éprouvent les zones urbaines et a identifié leurs causes. Les limites des approches sectorielles existantes pour résoudre ces difficultés ont également été soulignées. Aussi importe-t-il que les lignes directrices préconisées pour les mesures futures cherchent à s'attaquer aux causes des problèmes plutôt que simplement à leurs symptômes. Cette partie-ci examine les solutions potentielles à ces problèmes et, à partir de celles-ci, suggère une série de propositions pour les actions futures de la Communauté. Ces propositions portent sur des actions qui correspondent le mieux aux interventions à réaliser au niveau communautaire, et qui respectent les principes du Traité régissant le rôle et les compétences de la Communauté.

Comme nous l'avons exposé dans le premier volet du présent chapitre, les principaux objectifs des actions futures en faveur de l'amélioration de l'environnement à tous les niveaux, relèvent de deux domaines prioritaires :

- les politiques concernant la structure physique de la ville, particulièrement sous les angles suivants :
 - urbanisme
 - transport urbain
 - protection et promotion du patrimoine historique
 - protection et promotion des espaces naturels intra-urbains
- les politiques tendant à réduire les incidences des activités urbaines sur l'environnement :
 - Industrie urbaine
 - gestion de l'énergie urbaine
 - gestion des déchets urbains
 - gestion de l'eau

Il importe également que les politiques de développement dans ce domaine soient élaborées à partir de données précises et comparables sur l'état de l'environnement urbain. Il convient donc de veiller aussi aux besoins d'information et aux moyens de les satisfaire,

En dehors des grands domaines prioritaires précités, la Communauté a également la possibilité d'épauler un ensemble d'initiatives à l'échelle locale et régionale qui peuvent contribuer à améliorer l'environnement et la qualité de la vie en milieu urbain. Ces initiatives concernent entre autres :

- l'information
- l'action sociale
- la coopération interrégionale

5.1. Urbanisme

Promotion de la diversification et arrêt de l'extension urbaine

La politique de zonage strict des dernières décennies, qui a entraîné la séparation des affectations des sols et la croissance concomitante de gigantesques banlieues résidentielles, s'est traduite à son tour par une intensification du trafic pendulaire qui se trouve au coeur de bon nombre des problèmes d'environnement qui assaillent aujourd'hui les agglomérations.

Aussi s'agit-il de revoir fondamentalement les principes qui ont inspiré la pratique urbanistique. Les stratégies qui préconisent des affectations mixtes et un développement plus dense sont les plus aptes à rapprocher les gens de leur lieu de travail et des services nécessaires à leur vie quotidienne. La voiture pourrait alors devenir un choix plus qu'une nécessité. De telles stratégies ont déjà été mises en oeuvre dans des pays comme les Pays-Bas; elles méritent un approfondissement.

Réaménagement des friches urbaines

Les nombreuses étendues de terrains vagues, de friches industrielles, d'abords de voies ferrées, de docks et d'installations militaires qui parsèment les zones urbaines offrent d'excellentes occasions de réaménagement susceptibles d'empêcher que l'expansion n'engloutisse les espaces récréatifs et non-bâties qu'abritent la ville et sa banlieue. De nombreuses agglomérations ont déjà admis cette priorité dans leur stratégie de planification. Toutefois, la contamination de certains sols et la complexité des plans cadastraux sont telles que les pouvoirs publics devront souvent prendre la situation fermement en main.

Revitalisation des quartiers existants

La revitalisation des quartiers de logements existant dans les villes est également importante. La qualité de la vie peut y être considérablement améliorée en améliorant l'environnement, notamment en réduisant le bruit et la pollution dus au trafic. Ce processus nécessite des stratégies locales privilégiant les besoins des piétons et des riverains plutôt que les automobilistes de passage. Cette amélioration est parfaitement capable d'inciter le secteur privé à investir dans la rénovation du parc de logements.

Ce besoin de redynamisation ne se limite pas aux quartiers du centre. De nombreux ensembles résidentiels périphériques, et notamment les constructions destinées au logement social, présentent les symptômes de déclin qui caractérise plus traditionnellement les zones intra-urbaines dégradées. A Londres et à Marseille, la Commission participe déjà à des projets pilotes visant à stimuler le développement économique et social de ces zones. Les problèmes qu'éprouvent leurs habitants sont souvent aggravés par l'isolement physique vis-à-vis de la vie économique, sociale, commerciale et culturelle de la cité.

La diversification de l'affectation et des activités de ces quartiers et donc des possibilités offertes à leurs occupants est un élément indissociable d'une stratégie visant à intégrer ces ensembles dans la ville et à embellir l'environnement et la qualité de la vie de leurs habitants.

Esthétique urbaine

La qualité de l'environnement urbain dépend autant de l'esthétique des bâtiments que de la différenciation spatiale. Protéger la valeur visuelle et l'identité historique de nos cités exige dès lors de veiller non seulement à la sauvegarde des édifices historiques, mais également à la conception des nouveaux bâtiments venant s'insérer dans le tissu urbain. La planification urbaine doit donc comporter cette troisième dimension qui encourage l'innovation architecturale tout en évitant que les nouvelles réalisations ne compromettent le caractère de la ville et ne détruisent ou ne rendent inutilisables les espaces non-bâties.

Lignes d'action proposées

- La Commission doit définir, en collaboration avec les Etats membres et les autorités locales, des orientations favorisant l'intégration de considérations environnementales dans les stratégies urbanistiques grâce à une étude et une élaboration détaillées des principes susmentionnés. Ces orientations viseront à modifier la pratique urbanistique et fourniront un complément important à la directive envisagée sur l'évaluation des incidences sur l'environnement, des politiques, projets et programmes d'aménagement.
- La poursuite de la recherche sur le traitement des sols contaminés, qui font si souvent obstacle au réaménagement des sites urbains existants, doit être encouragée.
- Une aide financière complémentaire doit être poursuivie en faveur de projets pilotes visant à revitaliser les zones urbaines défavorisées en y introduisant une plus grande mixité d'activités et donc en améliorant l'accès aux possibilités qu'offre la ville. Ces initiatives doivent en même temps veiller à aider et à protéger les habitants actuels de ces espaces. La Commission doit également envisager un élargissement de ces mesures sur la base de l'expérience acquise dans le cadre des projets pilotes.
- La Communauté doit s'interroger sur sa volonté d'étendre son aide financière en faveur de la rénovation urbaine et de programmes d'amélioration de l'environnement à d'autres actions et régions que celles qui sont actuellement prévues par les fonds structurels et, en cas de réponse affirmative, sur les moyens d'y parvenir.

5.2. Transport urbain

Comme le souligne partout le présent rapport, la prolifération extraordinaire du nombre de propriétaires d'un véhicule privé au cours des dernières décennies s'est traduite par de plus grandes facilités pour beaucoup de gens mais est aussi à l'origine de la congestion des centres, des nuisances des voies urbaines, du grignotement des espaces publics par les parkings, de la pollution atmosphérique et du bruit. L'explosion du transport des marchandises par camion a également favorisé ces phénomènes. La circulation urbaine est un des facteurs majeurs des pluies acides et de l'effet de serre.

Il apparaît de plus en plus clairement que la situation est grave et que des mesures s'imposent. Bien que la mise au point de véhicules non polluants puisse réduire quelque peu les contraintes qui pèsent sur l'environnement, les véritables solutions devront comporter une révision de l'importance respective des différents modes de transport, qui favorise les transports publics par rapport aux transports privés et qui réduise le niveau et les répercussions du trafic motorisé dans les villes.

Au niveau communautaire, il est impossible d'établir une stratégie détaillée convenant à une ville particulière, mais il est possible de définir certains domaines où des améliorations permettraient d'atténuer l'impact du trafic routier sur les villes.

a) Transports privés

Perfectionnement des techniques existantes

La législation communautaire en vigueur et envisagée cherche à promouvoir l'application de la meilleure technologie disponible dans la lutte contre le bruit et la pollution traditionnellement liés aux véhicules à moteur et notamment le recours à des carburants moins polluants, le renforcement des normes antibruit et l'emploi de pots catalytiques. Ces mesures concernent les nouveaux véhicules. Elles ne diminueront cependant pas les rejets de CO₂, un des principaux gaz responsables de l'effet de serre.

En outre, elles ne sont efficaces que si elles sont respectées tout au long de l'existence du véhicule. Il y a moyen de le vérifier en doublant les contrôles (de sécurité) techniques actuels par des contrôles de conformité à l'environnement.

La Commission doit encourager les recherches axées sur une nouvelle réduction du bruit et de la pollution des véhicules à moteur et soumettre ses directives à un examen constant dans ce domaine afin de garantir la concrétisation des résultats de ces travaux.

Même dans les conditions technologiques actuelles, certains véhicules s'avèrent moins polluants que d'autres. La République Fédérale d'Allemagne a récemment adopté un régime de taxation modulé selon les niveaux d'émission. La Commission pourrait envisager d'étendre ce système à l'ensemble de la Communauté.

Les pouvoirs publics ayant pour mission d'acquérir et d'entretenir un vaste parc automobile remplissant différentes fonctions au sein des agglomérations doivent montrer l'exemple dans le choix, l'utilisation et l'entretien de leurs véhicules.

Véhicules électriques

Le véhicule électrique bénéficie d'une attention croissante en tant que remède potentiel aux problèmes de bruit et de pollution atmosphérique que posent les moteurs à essence et diesel. La Commission a déjà manifesté son intérêt pour la mise au point de tels véhicules et a contribué à la création d'une association intermunicipale visant à encourager la coopération dans ce domaine.

Bien qu'indéniablement capables de favoriser une diminution sensible des niveaux de pollution, ces véhicules ne doivent pas être considérés comme "la" solution. Ils n'éliminent ni les encombrements ni les pressions que subissent les espaces urbains. En outre, ils sont tributaires d'une énergie électrique produite en grande partie en brûlant des combustibles fossiles.

Bicyclettes

La bicyclette est le moyen de transport écologique par excellence. Toutefois, peu de villes ont sérieusement essayé de l'incorporer dans une stratégie globale des transports. En fait, le trafic actuel crée une pollution et des problèmes de sécurité qui découragent fortement l'usage du vélo en ville.

Piétons

Les dangers qui guettent la bicyclette menacent également ce moyen de locomotion éminemment privé qu'est la marche. Les voies à circulation intense exposent le piéton aux assauts du bruit et des gaz d'échappement qui provoquent d'emblée un malaise et, à la longue, des irritations respiratoires et oculaires. En outre, les traverser tient de plus en plus du parcours du combattant. Il faut parfois contourner l'écueil des voitures garées qui obstruent les passages protégés et quelquefois les trottoirs, slalomer entre les poteaux métalliques des panneaux de circulation, des feux et des parcomètres, traverser au galop des rues où les lumières vertes pour les piétons ne durent parfois qu'une poignée de secondes, surveiller les voitures qui brûlent les feux rouges ou qui tournent sans se soucier des gens qui traversent, etc.

Trop souvent, la disposition des rues privilégie l'efficacité du trafic motorisé et laisse le piéton livré à lui-même. Les passants doivent être réintégrés dans l'équation de l'aménagement en qualité de principaux utilisateurs de la voie publique et pas comme une espèce menacée reléguée dans des zones piétonnes spéciales.

b) Transports en commun

Même s'il est reconnu depuis longtemps que les transports en commun réduisent le trafic urbain, peu de villes ont réussi à les substituer significativement aux transports privés.

Tandis que l'utilisation de la voiture particulière augmentait, les transports en commun ont sensiblement stagné. L'expérience a révélé que les automobilistes vouent à leur voiture un attachement énorme défiant souvent toute logique économique et que seul un puissant mélange de stimulants et d'interdictions parviendrait à faire pencher la balance en faveur des transports publics. A cet égard, plusieurs problèmes méritent que l'on s'y attarde.

(i) Transports en commun, affectation des sols et planification des transports

La planification du transport urbain doit considérer les potentialités de tous les moyens de locomotion et poser des choix dans le cadre d'une stratégie à long terme qui se rapporte directement aux plans d'occupation des sols et qui intègre des objectifs environnementaux. Actuellement, beaucoup de villes semblent prendre des décisions importantes en la matière en s'adaptant au coup par coup à l'augmentation de la demande.

Ainsi, le problème de l'accroissement de la circulation automobile a trop souvent été réglé à coups de nouvelles routes, qui ont à leur tour encore intensifié le trafic. Une politique favorisant les transports en commun implique nécessairement des décisions difficiles. Satisfaire toutes les exigences d'un surcroît de trafic n'est pas une bonne solution; les embouteillages constituent parfois un moyen de dissuasion utile.

(II) Amélioration des transports publics

Une plainte - ou une excuse - communément formulée est que la qualité des transports en commun en font une alternative peu acceptable à la voiture particulière. Manifestement, les exploitants de ces transports sont confrontés à de graves problèmes économiques. L'amélioration du service implique des frais accrus en véhicules, matériel roulant, personnel et infrastructures telles que l'équipement des lignes et pour le confort des passagers.

A moins que les décisions en la matière ne soient prises sur la base d'un plan intégré fondé sur la volonté arrêtée de promouvoir de nouveaux services de transport en commun attrayants au lieu de nouvelles routes, rien ne garantit que l'amélioration des services drainera suffisamment de passagers pour couvrir les coûts. Les potentialités des parkings de dissuasion et des connexions entre les transports inter-urbains et les réseaux intra-urbains doivent également être prises en compte.

(c) Gestion du trafic

La gestion du trafic urbain peut être améliorée considérablement grâce à des systèmes de régulation du trafic utilisant des données et des systèmes informatiques de pointe, comme ceux qui sont en train d'être mis au point dans le cadre du programme de recherche DRIVE de la Commission. Même si la gestion du trafic a toujours eu comme principal objectif d'éviter les embouteillages et de faciliter le flux de circulation, elle peut également servir à alléger leurs effets sur l'environnement. Le recours à de nouvelles techniques soulève donc la question suivante : faut-il les utiliser dans le but d'augmenter le trafic ou de réduire les effets environnementaux ? Les politiques de gestion du trafic doivent donner toute leur importance aux questions d'environnement et de sécurité, et tenir compte des implications à long terme tant locales que globales, tout en respectant le besoin d'une mobilité essentielle à une saine économie urbaine. Dans ce contexte, l'objectif est de réduire la congestion du trafic, sans toutefois encourager une utilisation accrue des véhicules à moteur dans les zones urbaines.

Il existe une panoplie de mesures qui limitent l'utilisation et les nuisances des voitures particulières, notamment les agencements locaux destinés à tempérer le trafic (y compris les limitations de vitesse), le rétrécissement des rues et l'aménagement de zones piétonnes. A condition d'être correctement conçues et appliquées, ces initiatives locales constituent vraisemblablement le moyen le plus efficace pour réduire le bruit. Les Pays-Bas et la République Fédérale d'Allemagne ont enregistré des succès considérables grâce à ces techniques. Outre qu'elles encouragent le recours aux transports en commun, des solutions de ce type font partie intégrante des mesures destinées à revitaliser certains espaces intra-urbains pour les rendre plus habitables et en restituer les rues aux piétons.

d) Restriction du stationnement

Les restrictions imposées au stationnement ont un effet dissuasif décisif sur l'emploi de la voiture en ville. Les conducteurs sont souvent tellement épris de leur automobile qu'ils supportent des Inconvénients considérables avant d'y renoncer au profit des transports en commun. Les villes où les transports publics restent importants sont celles où les possibilités de stationnement sont extrêmement limitées soit fortuitement, soit sciemment.

e) Taxation de l'usage de la voie publique urbaine

Plusieurs agglomérations de la Communauté préconisent de tarifier l'utilisation des routes ou l'accès à certaines zones afin de rééquilibrer les transports publics et privés. De telles mesures sont déjà appliquées en dehors de la Communauté, dans des villes comme Singapour et Oslo. Ce type d'instrument économique se justifie parce qu'il amène l'automobiliste à assumer plus directement le coût social et environnemental supérieur qu'engendre l'utilisation de la voiture. Ces systèmes sont virtuellement capables de décourager le recours au transport privé et de contribuer financièrement à la mise au point de solutions de rechange, mais doivent être utilisés avec doigté afin d'éviter les conséquences négatives pour le centre-ville.

Lignes d'action proposées

La Communauté doit :

1. Inciter les pouvoirs municipaux à intégrer les décisions relatives au futur développement coordonné des transports en commun et de la construction routière dans leurs politiques des transports et d'affectation des sols. La Commission doit réclamer que les demandes d'aide des fonds structurels destinée aux infrastructures de transport fassent dorénavant la preuve d'une telle intégration;
2. Encourager les démarches innovatrices d'utilisation de transports en commun et de gestion du trafic urbain dans le respect de l'environnement en intervenant dans le coût de projets pilotes et en observant leurs effets. Les programmes de recherche doivent accorder un degré de priorité élevé aux aspects environnementaux et englober les transports en commun innovateurs, les véhicules "propres" et les systèmes avancés de gestion du trafic. Les efforts ne doivent pas aboutir à encourager l'intensification du trafic motorisé dans les zones urbaines.
3. Promouvoir l'échange intracommunautaire d'informations sur la gestion du trafic urbain afin qu'un maximum d'enseignements puisse être tiré d'un large éventail d'expériences;
4. Creuser, éventuellement en finançant des projets pilotes, les possibilités de recourir à des instruments économiques tels que la tarification routière pour contribuer à résoudre les problèmes d'environnement nés du trafic urbain.

5.3. Protection et promotion du patrimoine historique des villes européennes.

Le caractère historique que les villes européennes tirent de leurs édifices, monuments, places et tracé des rues, confère à chacune d'elles une identité et une dimension spatiale propres. Les cités constituent un symbole important de la riche diversité culturelle et de l'héritage historique commun de la Communauté. L'intérêt de la protection de leur patrimoine ne concerne donc pas exclusivement leurs habitants respectifs.

Les coups de boutoir du développement des quelques dernières décennies ont gravement affecté le patrimoine urbain européen. Beaucoup de villes ont mis en oeuvre des programmes qui protègent largement les zones concernées et encouragent leur restauration grâce à des projets locaux de rénovation pleins d'imagination.

Jusqu'à présent, la Communauté a joué à cet égard un rôle mineur en termes financiers, mais elle a contribué largement à la sensibilisation du public au patrimoine architectural. Elle s'est surtout attachée à la conservation des monuments illustrant la richesse et la diversité de ce patrimoine architectural européen.

Lignes d'action proposées

1. La Communauté doit allouer des fonds plus substantiels à la conservation des édifices et zones historiques présentant un intérêt européen.
2. Il convient d'examiner les avantages potentiels d'un système communautaire de reconnaissance de la valeur historique et culturelle de certains bâtiments et quartiers.

5.4. Protection et promotion des espaces naturels intra-urbains

Les préoccupations environnementales ont entraîné une prise de conscience de la richesse des habitats naturels enclavés dans le territoire de nos villes. Bien que la valeur de ces zones soit rarement comparable à celle des habitats plus naturels qu'abrite la campagne, leur proximité pour une population importante leur confère un intérêt particulier du point de vue de l'amélioration de la qualité de la vie urbaine de par les possibilités qu'elles offrent de se récréer simplement et d'apprendre sur le terrain l'histoire naturelle et l'écologie.

La protection et la promotion des espaces non-bâti ainsi que des habitats naturels et la plantation d'arbres renforcent le plaisir visuel que procurent les espaces urbanisés et peuvent également contribuer à combattre les effets microclimatiques responsables de la concentration des polluants dans les villes, voire la pollution elle-même.

Beaucoup de villes ont adopté des "plans verts" visant à sauvegarder et à accroître les possibilités d'espaces non-bâti et à encourager les citoyens à planter des arbres et à apporter d'autres améliorations à l'environnement.

L'augmentation du temps libre, d'une part, et la demande d'espaces pour le sport et les activités de récréation, d'autre part, font que les rares espaces intra-urbains disponibles sont très convoités. Peu de villes peuvent prétendre avoir fait le nécessaire à cet égard. Bien que la création de nouveaux parcs urbains pose de nombreux problèmes, il faut encourager les autorités municipales à saisir chaque occasion de réaménager les terrains vagues et laissés à l'abandon. Dans la plupart des villes européennes, des forêts "récréatives" en bordure de la ville offrent également de notables possibilités de loisirs aux citoyens.

Lignes d'action proposées

1. La Commission doit envisager un programme de projets pilotes à travers toute la Communauté destinés à démontrer les avantages des plans verts et programmes d'action.
2. Il faut encourager les autorités municipales à revoir leur politique en matière de création d'espaces verts et à saisir chaque occasion de développer ces espaces.

5.5. Gestion de l'eau

Une proposition de directive relative aux eaux usées urbaines est actuellement à l'étude, qui vise à instaurer des normes d'épuration sévères pour l'ensemble des eaux résiduaires provenant des agglomérations. La nécessité et les améliorations escomptées d'une telle initiative sont évidentes. Une étude de 1984 concernant les eaux résiduaires et les installations d'épuration dans l'Europe des Dix a révélé que, à l'époque, moins de la moitié de la charge organique totale faisait l'objet d'un traitement.

Plus fondamentalement, la Commission a actuellement en projet une directive relative à la qualité écologique des eaux. Contrairement aux directives européennes précédentes en matière d'objectifs de qualité, ces nouvelles dispositions s'appliqueront en principe à la totalité des eaux communautaires. En outre, elles obligeront vraisemblablement les Etats membres à mettre en place des programmes d'assainissement pour atteindre certains objectifs écologiques précis. Ce projet en est encore à sa phase initiale, mais il devrait finalement se traduire par une amélioration biologique et esthétique décisive des plans d'eau urbains et non urbains.

5.6. Industrie urbaine

L'industrie est une source de pollution atmosphérique et acoustique importante dans les villes et aux alentours, particulièrement du point de vue des zones résidentielles. La question a traditionnellement été réglée en transplantant les usines à la limite des agglomérations ou au-delà. Cette politique de l'autruche soulage peut-être quelque peu l'environnement local dans l'immédiat, mais c'est une solution bancale. Une telle transplantation est souvent souhaitable pour les grandes entreprises car la construction de nouvelles installations favorise la modernisation des techniques de production. Par contre, pour les PME, où les aptitudes individuelles l'emportent généralement sur la production en série, elle se traduit fréquemment par de lourdes charges financières et un accès moins aisé aux consommateurs et aux fournisseurs, notamment de services.

S'il est indéniablement préférable de scinder certaines activités industrielles des autres types d'affectation des sols, les politiques existantes se sont trop fortement appuyées sur l'exclusion plutôt que sur la compatibilité. La Commission a déjà élaboré un ensemble de directives limitant les rejets et le bruit des industries. Le perfectionnement de cette législation et des techniques aptes à éliminer ces nuisances devrait assouplir le cadre dont disposent les pouvoirs planificateurs locaux qui envisagent d'implanter des activités industrielles compatibles à l'intérieur des zones urbanisées.

En effet, ces usines peuvent constituer un avantage pour la population locale en offrant des possibilités d'emploi n'impliquant pas de longs déplacements.

Ligne d'action proposée

La Communauté doit prendre des mesures pour promouvoir le développement harmonieux des PME dans le tissu constitutif de l'environnement urbain et, le cas échéant, aider ces entreprises à appliquer les règlements et les codes de bonne pratique en matière d'environnement.

5.7. Gestion de l'énergie urbaine

La consommation d'énergie en zone urbaine est étroitement liée à la pollution de l'air résultant des transports et du chauffage, de l'éclairage et du conditionnement de l'air des immeubles. Une utilisation rationnelle de l'énergie pourrait réduire sensiblement la pollution atmosphérique des villes et, partant, la contribution des agglomérations à l'effet de serre. Les transports ayant été analysés en détail ci-dessus, les paragraphes qui suivent se concentreront sur la consommation d'énergie dans les immeubles. A cet égard, des possibilités d'amélioration s'offrent dans les domaines suivants :

a) Conception des bâtiments

Le concept de l'habitation écologique, qui recouvre des logements autonomes dont les besoins énergétiques sont modestes et les répercussions sur l'environnement minimales, a bénéficié d'un intérêt considérable ces dernières années. Les recherches ont établi que d'importantes économies d'énergie sont possibles en intégrant de simples principes de maîtrise de l'énergie, dont le chauffage solaire "passif", dans la conception des immeubles et en prenant en compte des facteurs tels que l'orientation et la proximité dans l'élaboration de plans d'aménagement plus efficaces.

b) Normes d'isolation des nouvelles constructions

Les techniques qui permettent de maîtriser l'énergie - isolation des murs, doubles vitrages, etc. - ne sont pas uniformément appliquées dans la construction de nouveaux bâtiments dans l'ensemble de la Communauté. Si certaines différences géographiques justifient parfois une certaine divergence des normes, le perfectionnement et l'harmonisation de ces dernières valent la peine d'être poursuivis. Il convient également de normaliser et de réglementer les matériaux et éléments de construction en tenant compte des connaissances acquises sur le problème de la pollution des intérieurs.

c) Renforcement de l'isolation des constructions existantes

Bien que l'on manque de données précises sur le degré d'isolation du parc immobilier de la Communauté, on peut honnêtement considérer qu'il est généralement très faible et que ce domaine est riche en possibilités de maîtrise accrue de l'énergie. Beaucoup d'Etats membres encouragent aujourd'hui les dépenses d'isolation au moyen de stimulants financiers et fiscaux.

d) Rendement des installations de chauffage

Le rendement des installations de chauffage domestiques dépend beaucoup de leur niveau d'entretien. En République Fédérale d'Allemagne, les propriétaires sont tenus de faire vérifier leurs foyers tous les ans. Il est envisageable de subordonner la fourniture de combustibles ou la conclusion d'une assurance contre les risques domestiques à de telles inspections.

e) Production combinée de chaleur et d'électricité

La combinaison du chauffage urbain et de la production d'électricité assure intrinsèquement un rendement très élevé, tandis que la proximité du producteur et de l'utilisateur réduit les pertes d'énergie dues au transport. La Commission a publié plusieurs recommandations en faveur de tels systèmes.

f) "Etat des lieux" calorifique et énergétique

L'exécution d'un "état des lieux énergétique" préalable à la vente d'un bien immobilier figure parmi les moyens capables de sensibiliser le public à la consommation de l'énergie. Cette pratique existe déjà au Danemark, où elle relève de l'activité de "consultants en énergie" locaux chargés de donner des conseils sur le coût et les avantages de divers investissements visant à économiser l'énergie.

g) Planification énergétique urbaine

La planification énergétique dans les villes peut réduire considérablement les besoins en énergie.

C'est en même temps une mesure préventive contre la pollution. Elle est basée sur une analyse de la structure de la consommation énergétique et des possibilités d'exploitation des ressources énergétiques locales. Les modèles intégrés de gestion de l'énergie résultant de cette planification comportent de nombreuses mesures semblables à celles qui sont énumérées sous a) à f) et ont généralement des effets très positifs sur le niveau de pollution et le développement économique des villes. Malheureusement, la plupart de ces modèles ne permettent pas d'exploiter les possibilités offertes parce qu'ils sont enfermés dans un cadre institutionnel trop rigide qui empêche la mise en oeuvre des politiques énergétiques correspondantes.

La Commission développe déjà des projets technologiques dans la plupart des domaines précités.

Lignes d'action proposées

1. La Communauté doit poursuivre et renforcer ses activités dans le domaine de la gestion de l'énergie urbaine en s'efforçant notamment d'encourager et d'aider les villes à prendre des mesures en ce sens, de diffuser des conseils utiles dans ce cadre, par exemple, sur la conception des bâtiments dans l'optique des économies d'énergie, et de démontrer les avantages des différentes techniques de maîtrise de l'énergie grâce à des projets pilotes.
2. La législation communautaire en matière de normes applicables aux produits définit certains critères pour les matériaux d'isolation utilisés en construction, mais il n'existe actuellement aucune législation communautaire qui impose effectivement le respect de normes particulières dans les nouvelles constructions. La Communauté a déjà formulé des recommandations à cet égard; il serait peut-être bon qu'elle envisage maintenant de légiférer.
3. Le recours à certains instruments économiques pour encourager la maîtrise de l'énergie dans les bâtiments doit faire l'objet d'un rapport et d'une proposition détaillés.
4. Les pouvoirs publics doivent être incités à montrer l'exemple en prenant des mesures favorables à la maîtrise de l'énergie dans les immeubles qui abritent leurs activités.

5.8. Déchets urbains

La Commission a récemment divulgué une stratégie globale de gestion des déchets urbains qui met principalement l'accent sur la prévention, la réutilisation et le recyclage (voir chapitre premier, paragraphe 2.2.4). Cette stratégie comporte un ensemble de propositions destinées à sa mise en application.

Ses grandes orientations ont été approuvées par le Conseil des Ministres lors de sa réunion des 22 et 23 mars 1990.

L'intention n'est pas de les répéter ici, mais simplement de souligner les liens étroits qui unissent cette stratégie et les concepts présentés dans ce Livre Vert. Les propositions complémentaires qui suivent illustrent la relation entre la gestion des déchets et la problématique plus vaste de la gestion urbaine.

Lignes d'action proposées

1. La Commission doit inciter les pouvoirs municipaux à prendre davantage en compte les impératifs de la gestion des déchets dans l'élaboration de leurs politiques de gestion urbaine à court et à moyen termes : désignation d'endroits pour la collecte sélective des ordures ménagères et implantation d'installations de traitement.
2. La Commission doit encourager financièrement la recherche et les projets destinés à convaincre la population de l'importance de l'hygiène publique, à promouvoir les conceptions urbanistiques et architecturales qui favorisent le tri des déchets à la source et leur collecte sélective et à trouver de nouvelles utilisations pour les déchets urbains, en particulier les débris de construction.
3. La Commission doit promouvoir l'échange d'informations et d'expériences en matière d'hygiène publique, spécialement au plan des techniques de nettoyage, de la sensibilisation du public et des instruments légaux, et le recyclage des déchets urbains.

5.9. Données comparatives sur l'état de l'environnement urbain

Comme nous l'avons vu ci-dessus, une des difficultés auxquelles nous avons été confrontés dans l'élaboration de la partie analytique du présent Livre Vert est l'absence, dans bon nombre de domaines, de données permettant une analyse objective et comparative de l'état de l'environnement urbain. Des mesures ont déjà été prises pour remédier à cette situation, par exemple dans le cadre du projet CORINE pour les données relatives à la qualité de l'air. Ces programmes, qui seront repris par l'Agence Européenne pour l'Environnement, devraient développer les connaissances dans ce domaine. D'autres améliorations

seront toutefois nécessaires dans d'autres domaines si la Commission veut disposer d'une base de données appropriées lui permettant de développer une véritable politique de l'environnement urbain. Ces informations devront être communiquées non seulement aux décideurs mais également aux citoyens.

Lignes d'action proposées

La Commission doit trouver des solutions pour améliorer la collecte de données comparatives sur l'état de l'environnement urbain. Elle peut soit mandater la nouvelle Agence pour l'Environnement en ce sens, soit encourager la mise au point de systèmes dans des instituts de recherche, des universités ou dans un réseau de telles institutions.

5.10. Actions de sensibilisation

L'environnement urbain concerne essentiellement l'ensemble des gens qui vivent et travaillent en ville et sans la participation desquels toute politique urbaine est vouée à l'échec. Ces acteurs de la vie citadine - habitants, marchands, consommateurs, fabricants, groupements commerciaux - contribuent à la dégradation de la ville mais en subissent également les effets et doivent bénéficier des mesures correctives.

Si elle veut mettre en oeuvre une politique de l'environnement urbain, la Communauté aurait intérêt à créer des structures qui favorisent le dialogue, la réflexion commune et la coopération entre ces acteurs dans les différentes villes et d'une ville à l'autre. Ces structures faciliteront également l'échange d'informations et de points de vue avec la Communauté.

Lignes d'action proposées

La Commission doit favoriser la création envisagée d'un réseau communautaire de centres d'initiatives urbaines locales qui devront être organisés en collaboration avec les organismes publics qui s'occupent déjà de l'information et de la planification en matière d'environnement urbain. Plusieurs de ces centres sont prévus pour cette année comme projets pilotes dans différentes villes. Leur rôle consistera à :

1. Informer les différents secteurs de la population des politiques et initiatives communautaires et de leur application aux divers facteurs constitutifs de la réalité urbaine;
2. Encourager et aider le dialogue, la planification concertée et la coopération entre les différentes catégories de citoyens en vue d'améliorer l'environnement urbain;
3. Faciliter l'échange d'information entre villes sur les problèmes qu'elles rencontrent et sur leur expérience quant aux moyens d'y remédier;

5.11. Actions sociales

Il faut veiller à éviter l'isolement des catégories de population les plus défavorisées dans les quartiers les plus dégradés des villes.

Des politiques sociales préventives sont possibles dans le cadre d'opérations visant à la sauvegarde de l'environnement physique et elles doivent inclure des actions en faveur de l'insertion sociale et des actions en faveur de l'emploi, notamment dans le cadre de la restauration des logements sociaux.

Lignes d'action proposées

1. La Commission soutiendra des actions d'aide à l'embauche et de formation professionnelle créant une dynamique de développement économique et social tout en assurant la protection de l'environnement.
2. La Commission encouragera l'assistance technique à des projets pilotes et le transfert de savoir-faire afin d'associer les catégories sociales les plus défavorisées à la protection de l'environnement.

5.12. Coopération interrégionale

La Commission soutient et cofinance une série de programmes de coopération interrégionale et la mise au point de réseaux. Les villes bénéficient de mesures résultant d'une coopération étroite avec les autorités régionales et locales et leurs organes représentatifs : l'Assemblée des Régions d'Europe, le Conseil des Municipalités et Régions d'Europe et l'Union internationale des Villes et Pouvoirs Locaux. Plusieurs initiatives ont été lancées, parmi lesquelles le cofinancement du projet POLIS (amélioration de la gestion du trafic) concernant un groupe de villes, appelé "Eurocités" et un projet de coopération entre dix ports associés dans la lutte contre la pollution marine.

Ligne d'action proposée

La Commission doit continuer à apporter son soutien à des actions de coopération et d'échange d'informations entre les villes, et quand cela est utile, les élargir.

6. Synthèse des propositions de lignes d'action prioritaires

Cette partie synthétise les propositions des lignes d'action dans les domaines prioritaires .

Urbanisme

Lignes d'action proposées

1. La Commission doit définir, en collaboration avec les Etats membres et les autorités locales, des orientations favorisant l'intégration de considérations environnementales dans les stratégies urbanistiques grâce à une étude et une élaboration détaillées des principes susmentionnés. Ces orientations viseront à modifier la pratique urbanistique et fourniront un complément important à la directive envisagée sur l'évaluation des incidences sur l'environnement des politiques, projets et programmes d'aménagement.
2. La poursuite de la recherche sur le traitement des sols contaminés, qui font si souvent obstacle au réaménagement des sites urbains existants, doit être encouragée.
3. Une aide financière complémentaire doit être poursuivie en faveur de projets pilotes visant à revitaliser les zones urbaines défavorisées en y introduisant une plus grande mixité d'activités et donc en améliorant l'accès aux possibilités qu'offre la ville. Ces initiatives doivent en même temps veiller à aider et à protéger les habitants actuels de ces espaces. La Commission doit également envisager un élargissement de ces mesures sur la base de l'expérience acquise dans le cadre des projets pilotes.
4. La Communauté doit s'interroger sur sa volonté d'étendre son aide financière en faveur de la rénovation urbaine et de programmes d'amélioration de l'environnement à d'autres actions et régions que celles qui sont actuellement prévues par les fonds structurels et, en cas de réponse affirmative, sur les moyens d'y parvenir.

Transport urbain

Lignes d'action proposées

La Communauté doit :

1. Inciter les pouvoirs municipaux à intégrer les décisions relatives au futur développement coordonné des transports en commun et de la construction routière dans leurs politiques des transports et d'affectation des sols. La Commission doit réclamer que les demandes d'aide des fonds structurels destinée aux infrastructures de transport fassent dorénavant la preuve d'une telle intégration;
2. Encourager les démarches innovatrices en matière d'utilisation des transports en commun et de gestion du trafic urbain dans le respect de l'environnement en intervenant dans le coût de projets pilotes et en observant leurs effets. Les programmes de recherche doivent accorder un degré de priorité élevé aux aspects environnementaux et englober les transports en commun innovateurs, les véhicules "propres" et les systèmes avancés de gestion du trafic. Ces efforts ne doivent pas aboutir à encourager l'intensification du trafic motorisé dans les zones urbaines.
3. Promouvoir l'échange intracommunautaire d'informations sur la gestion du trafic urbain afin qu'un maximum d'enseignements puisse être tiré d'un large éventail d'expériences;
4. Creuser, éventuellement en finançant des projets pilotes, les possibilités de recourir à des instruments économiques tels que la tarification routière pour contribuer à résoudre les problèmes d'environnement nés du trafic urbain.

Protection et promotion du patrimoine historique

Lignes d'action proposées

1. La Communauté doit allouer des fonds plus substantiels à la conservation des édifices et zones historiques présentant un intérêt européen.
2. Il convient d'examiner les avantages potentiels d'un système communautaire de reconnaissance de la valeur historique et culturelle de certains bâtiments et quartiers.

Protection et promotion des espaces naturels intra-urbains.

Lignes d'action proposées

1. La Commission doit envisager un programme de projets pilotes à travers toute la Communauté destinés à démontrer les avantages des plans verts et programmes d'action.
2. Il faut encourager les autorités municipales à revoir leur politique en matière de création d'espaces verts et à saisir chaque occasion de développer ces espaces.

Industrie urbaine

Ligne d'action proposée

La Commission doit prendre des mesures pour promouvoir le développement harmonieux des PME dans le tissu constitutif de l'environnement urbain et, le cas échéant, aider les entreprises à appliquer les règlements et les codes de bonne pratique en matière d'environnement urbain.

Gestion de l'énergie urbaine

Lignes d'action proposées

1. La Communauté doit poursuivre et renforcer ses activités dans le domaine de la gestion de l'énergie urbaine en s'efforçant notamment d'encourager et d'aider les villes à prendre des mesures en ce sens, de diffuser des conseils utiles dans ce cadre, par exemple, sur la conception des bâtiments dans l'optique des économies d'énergie, et de démontrer les avantages des différentes techniques de maîtrise de l'énergie grâce à des projets pilotes.
2. La législation communautaire en matière de normes applicables aux produits définit certains critères pour les matériaux d'isolation utilisés en construction, mais il n'existe actuellement aucune législation communautaire qui impose effectivement le respect de normes particulières dans les nouvelles constructions. La Communauté a déjà formulé des recommandations à cet égard; il serait peut-être bon qu'elle envisage maintenant de légiférer.
3. Le recours à certains instruments économiques pour encourager la maîtrise de l'énergie dans les bâtiments doit faire l'objet d'un rapport et d'une proposition détaillés.
4. Les pouvoirs publics doivent être incités à montrer l'exemple en prenant des mesures favorables à la maîtrise de l'énergie dans les immeubles qui abritent leurs activités.

Gestion des déchets

Lignes d'action proposées

1. La Commission doit inciter les pouvoirs municipaux à prendre davantage en compte les impératifs de la gestion des déchets dans l'élaboration de leurs politiques de gestion urbaine à court et à moyen termes : désignation d'endroits pour la collecte sélective des ordures ménagères et implantation d'installations de traitement.

2. La Commission doit encourager financièrement la recherche et les projets destinés à convaincre la population de l'importance de l'hygiène publique, à promouvoir les conceptions urbanistiques et architecturales qui favorisent le tri des déchets à la source et leur collecte sélective et à trouver de nouvelles utilisations pour les déchets urbains, en particulier les débris de construction.
3. La Commission doit promouvoir l'échange d'informations et d'expériences en matière d'hygiène publique, spécialement au plan des techniques de nettoyage, de la sensibilisation du public et des instruments légaux, et le recyclage des déchets urbains.

7. Les étapes futures

Le présent document est la première manifestation de l'engagement de la Commission d'améliorer sensiblement la qualité de l'environnement urbain dans la Communauté. La Commission souhaite que les idées et les propositions qui y figurent fassent l'objet d'une discussion aussi large que possible.

Ce document sera non seulement examiné par le Parlement européen, le Conseil des Ministres et le Comité Economique et Social, mais également transmis pour commentaires aux maires des principales villes d'Europe et aux associations professionnelles et bénévoles s'intéressant aux problèmes de la gestion urbaine.

Après une étude approfondie des résultats de cette consultation, la Commission réfléchira aux lignes d'action proposées qui ressortent de sa compétence et qui trouvent justification à leur mise en oeuvre, ainsi qu'aux meilleurs moyens d'y parvenir.

Ces propositions seront mises en oeuvre en veillant à coopérer avec les autres organisations internationales actives dans le domaine de l'environnement urbain, tout en évitant les doubles emplois et en privilégiant les actions communes à chaque fois que cela est possible.

ANNEXE I
ARTICLES DU TRAITE RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT

SOUS-SECTION VI - L'ENVIRONNEMENT

Article 25

Dans la troisième partie du traité CEE est ajouté un titre VII ainsi rédigé :

TITRE VII
L'environnement

Article 130 R

1. L'action de la communauté en matière d'environnement a pour objet :
 - de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement;
 - de contribuer à la protection de la santé des personnes;
 - d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles.

2. L'action de la Communauté en matière d'environnement est fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et du pollueur-payeur. Les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté.

3. Dans l'élaboration de son action en matière d'environnement, la Communauté tiendra compte :
 - des données scientifiques et techniques disponibles;
 - des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté;
 - des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action;
 - du développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions.

4. La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément. Sans préjudice de certaines mesures ayant un caractère communautaire, les Etats membres assurent le financement et l'exécution des autres mesures.

5. Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les Etats membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de la Communauté peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées, qui sont négociées et conclus conformément à l'article 228.

L'alinéa précédent ne préjuge pas la compétence des Etats membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux.

Article 130 S

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, décide de l'action à entreprendre par la Communauté.

Le Conseil définit, dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, ce qui relève des décisions à prendre à la majorité qualifiée.

Article 130 T

Les mesures de protection arrêtées en commun en vertu de l'article 130 S ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcées compatibles avec le présent traité.



ISSN 0254-1491

COM(90) 218 final

DOCUMENTS

FR

15

N° de catalogue : CB-CO-90-276-FR-C
ISBN 92-77-61188-X

PRIX DE VENTE	jusqu'à 30 pages: 3,50 ECU	chaque 10 pages en plus: 1,25 ECU
---------------	----------------------------	-----------------------------------

Office des publications officielles des Communautés européennes
L-2985 Luxembourg