



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.02.2004
COM(2004)60 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction et vue d'ensemble	3
2.	Thèmes prioritaires.....	7
2.1.	Gestion durable des villes	7
2.2.	Transports urbains durables	14
2.3.	Construction durable	24
2.4.	Urbanisme durable	29
3.	Vers une approche plus intégrée	37
3.1.	Intégration horizontale dans les politiques communautaires	37
3.2.	Intégration horizontale dans la politique environnementale communautaire	39
3.3.	Intégration dans les différents niveaux d'administration.....	41
4.	Indicateurs, données, cibles et rapports.....	43
5.	Soutien à la généralisation des bonnes pratiques au niveau local.....	47
5.1.	Collectivités locales	47
5.2.	Le rôle des citoyens.....	48
6.	Étapes suivantes	50
	Annexe 1: Élaboration d'une politique pour l'environnement urbain	51
	Annexe 2: Une vision européenne pour des villes durables ainsi qu'une gestion urbaine, des transports, des constructions et un urbanisme durables.....	53
	Annexe 3: Exemples de projets de recherche ou de démonstration et d'initiatives financés par la Commission en soutien à la gestion urbaine, aux transports, à la construction et à l'urbanisme durables	56
	Annexe 4: Définition des transports durables par le conseil "transports" de l'UE.....	60
	Annexe 5: Exemples d'utilisation des Fonds structurels et du Fonds de cohésion pour le développement urbain durable	61
	Annexe 6: L'environnement urbain dans la politique environnementale	63

1. INTRODUCTION ET VUE D'ENSEMBLE

Quelque 80% des citoyens d'Europe vivent dans des zones urbaines¹, là où les effets de nombreux problèmes environnementaux se font le plus sentir. Le bruit, la mauvaise qualité de l'air, le mauvais entretien de l'espace bâti, la mauvaise gestion environnementale et l'absence d'une planification stratégique entraînent des problèmes sanitaires et nuisent à la qualité de la vie urbaine. Si l'on souhaite remédier aux principaux problèmes sanitaires liés à l'environnement en Europe, il faut améliorer sensiblement l'environnement urbain et la qualité de la vie. Dans de nombreuses régions, les citoyens fuient les villes et préfèrent s'installer à leurs bordures, car ils considèrent à juste titre que la pollution urbaine affecte leur bien-être. Ce phénomène de mitage augmente la circulation routière, les problèmes s'aggravant alors mutuellement à mesure que l'activité se déplace vers la périphérie au détriment des centres-villes. Un nombre toujours croissant de zones urbaines présentent les signes d'une pression excessive. Il n'est donc pas surprenant que la pollution urbaine soit le thème le plus fréquemment associé par les Européens aux questions d'environnement².

La prise en compte insuffisante des implications environnementales des décisions et l'absence de planification systématique en vue d'un environnement urbain de haute qualité comptent parmi les causes principales de la situation actuelle, qui pèse à la fois sur l'environnement, sur l'économie urbaine et sur les citoyens. La planification en vue d'un niveau élevé de protection environnementale est un des éléments clés pour parvenir à un développement durable des villes et pour assurer une bonne qualité de vie aux citoyens européens.

La stratégie thématique sur l'environnement urbain constitue une étape importante vers la réalisation de cet objectif, sur la base d'une série d'initiatives qui ont contribué au développement d'une politique européenne en matière d'environnement urbain (voir annexe 1). Elle s'inscrit dans le cadre du sixième programme d'action communautaire dans le domaine de l'environnement "Environnement 2010: notre avenir, notre choix"³, et constitue une des sept stratégies thématiques du programme, destinées à mettre en oeuvre une approche holistique de questions environnementales essentielles qui se caractérisent par leur complexité, la diversité des acteurs concernés et la nécessité de faire appel à des solutions innovantes et multiples. Comme indiqué dans le sixième programme d'action dans le domaine de l'environnement, la stratégie thématique sur l'environnement urbain a pour objectif de favoriser:

"... une approche horizontale intégrée dans toutes les politiques communautaires et améliorant la qualité de l'environnement urbain, compte tenu des progrès réalisés dans la mise en oeuvre du cadre de coopération existant qui, au besoin, pourrait être réexaminé, et consistant à:

- *promouvoir l'action locale 21,*
- *affaiblir le lien entre croissance économique et demande de transports de passagers,*
- *reconnaître la nécessité d'accorder une plus grande part aux transports publics, du rail et des voies navigables, ainsi qu'aux déplacements à pied et à vélo,*

¹ "Zones urbaines" est à prendre au sens large, englobant tous les types d'agglomération d'habitations.

² Eurobaromètre 58.0 "Attitudes envers l'environnement" décembre 2000.

³ Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, JO L 242 du 10.9.2002, p. 1.

- *maîtriser le volume croissant de la circulation et instaurer un véritable découplage de la croissance des transports et de la croissance du PIB,*
- *reconnaître la nécessité de promouvoir l'utilisation de véhicules à faibles taux d'émissions dans les transports publics,*
- *prendre en compte les indicateurs relatifs à l'environnement urbain.*

Objectif global de la stratégie thématique sur l'environnement urbain

Améliorer les performances environnementales et la qualité des zones urbaines, et assurer aux citoyens européens un cadre de vie sain en renforçant la contribution environnementale à un développement urbain durable tout en tenant compte des questions économiques et sociales qui s'y rapportent.

Toutes les villes d'Europe sont confrontées à des problèmes environnementaux auxquels elles doivent remédier: parvenir à une résolution systématique de ces problèmes est l'objectif essentiel de la stratégie. Celle-ci ne dictera cependant pas les solutions et les objectifs à adopter, car chaque zone urbaine a ses particularités. La stratégie consistera plutôt à mettre en place un cadre solide destiné à améliorer la gestion de l'environnement urbain et l'adoption générale des meilleures pratiques. Elle apportera également un soutien aux villes dans leur rôle difficile mais crucial d'acteurs clés, au plus près des problèmes, en tirant partie de l'expérience, des initiatives et des innovations technologiques des plus avancés.

Nombre des problèmes auxquels sont confrontées les villes européennes leur sont communs, et les possibilités ne manquent évidemment pas pour, au niveau européen, développer des solutions, les diffuser et en faciliter la mise en oeuvre. Un large éventail de politiques, d'actions et de programmes de financement communautaires concernent ces problèmes, mais il s'agit alors d'exercices séparés qui ne prennent pas en considération les spécificités du cadre urbain, ni les synergies potentielles entre eux. Une approche plus intégrée et ciblée permettrait de faire beaucoup plus avec les initiatives et les instruments existants, dans le cadre d'une coopération et d'une coordination renforcée à tous les niveaux de gouvernement. La stratégie thématique promouvra donc une approche cohérente et intégrée, établissant une vision européenne des villes durables (voir l'annexe 2) et tenant compte des particularités des pays adhérents et candidats.

Les villes d'Europe doivent être redynamisées. Elles doivent être des lieux de vie attrayants, sains et de haute qualité, qui permettent aux collectivités et aux économies de s'épanouir. L'environnement doit être au coeur de ce processus. L'objectif de la stratégie est de se concentrer sur l'environnement urbain tout en tenant compte de ses liens dynamiques avec les questions économiques et sociales, en renforçant la contribution environnementale au développement durable des zones urbaines. Elle considérera l'environnement urbain dans son sens le plus large, et englobera les importantes implications sanitaires des problèmes environnementaux. La communication sur l'environnement et la santé⁴, étroitement liée à cette question, jouera un rôle important dans l'établissement des liens de causalité entre ces deux éléments. La stratégie portera également sur les questions liées à la qualité de vie des citoyens et des collectivités urbaines, et adoptera une approche par écosystèmes⁵. Si l'accent portera naturellement sur les zones urbaines, l'importance du contexte régional et national ne sera pas ignorée.

La présente communication "Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain" constitue la première phase de la préparation d'une stratégie dont la version définitive est attendue pour l'été 2005. Les idées et approches initiales présentées ici sont le résultat de consultations des villes et d'autres parties intéressées, de groupes de travail composés d'experts indépendants et du groupe d'experts de l'UE sur l'environnement urbain. Les contributions de ces groupes sont disponibles sur la page du site Web de la Commission consacrée à l'environnement urbain⁶.

⁴ COM(2003) 338 final.

⁵ L'approche par écosystèmes met l'accent sur la ville comme système complexe caractérisé par des processus continus de changement et de développement. Elle considère des aspects tels que l'énergie, les ressources naturelles et la production de déchets comme des flux ou des chaînes. Le maintien, la restauration, la stimulation et la fermeture de ces flux ou de ces chaînes contribuent au développement durable.

⁶ www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm

Vue d'ensemble des actions proposées pour la future stratégie thématique

Le présent tour d'horizon est le fruit de consultations extensives. La présente communication et les actions qu'elle propose feront l'objet d'un deuxième cycle de consultation en 2004, qui comprendra des discussions avec les institutions de l'UE, le groupe d'experts de l'UE sur l'environnement urbain et les différents groupes de parties intéressées, ainsi qu'une consultation ouverte sur internet. En outre, des groupes de travail techniques composés d'experts et de parties intéressées seront mis sur pied afin d'examiner plus en détail les actions clés proposées, leur faisabilité et la façon dont elles contribueraient à l'amélioration de l'environnement urbain. La stratégie thématique définitive sera proposée à la mi-2005, en tenant compte des consultations des parties intéressées et des conclusions des groupes de travail.

L'objectif est de contribuer, au niveau de l'UE, à l'établissement d'un cadre solide qui suscitera des initiatives locales fondées sur les meilleures pratiques, en laissant aux décideurs locaux le choix des objectifs et des solutions. Les éléments clés dans ce cadre sont que les capitales et les agglomérations de plus de 100 000 habitants (soit les 500 plus grandes villes de l'UE25) devraient adopter un plan de gestion environnementale urbaine fixant les objectifs d'un environnement urbain durable, et devraient mettre en oeuvre un système approprié de gestion environnementale pour assurer l'exécution de ce plan. En outre, ces villes devraient élaborer et mettre en oeuvre un plan pour des transports urbains durables. La Commission considère que des dispositions contraignantes pourraient être adoptées au niveau de l'UE à cet effet. Ces points feront l'objet de nouvelles consultations en 2004, notamment dans le contexte des groupes de travail spécifiques décrits plus haut.

Afin d'assurer un soutien et une meilleure intégration, tous les États membres seront encouragés à adopter des stratégies nationales et régionales en matière d'environnement urbain, liées à des plans nationaux de développement durable, et à désigner des points de contact nationaux et/ou régionaux pour l'environnement urbain, afin de promouvoir la diffusion des meilleures pratiques et de soutenir les villes dans la réalisation d'un environnement urbain durable et sain.

La Commission continuera de soutenir les initiatives concernant l'environnement urbain, et d'établir des recommandations, des orientations, des indicateurs, des données, des normes, des évaluations techniques, des actions de formation et autres relevant davantage de l'assistance technique, afin d'aider les villes à évaluer et à gérer les différents aspects de leur environnement.

L'Agence européenne de l'environnement fera rapport sur l'état de l'environnement urbain et assurera l'accès aux données sur l'environnement urbain afin d'améliorer l'information des décideurs politiques, du public et d'autres acteurs clés, et d'orienter et de suivre l'avancement de la stratégie thématique.

Dans ces travaux futurs sur la stratégie thématique, la Commission établira un partenariat étroit avec toutes les parties intéressées et promouvra le dialogue avec celles-ci. La stratégie doit se fonder sur un engagement de la Communauté, des États membres, des régions et, bien sûr, des villes elles-mêmes en vue de l'amélioration de l'environnement urbain. L'objectif de la présente communication est de donner une première analyse, en vue d'un second cycle de consultations en 2004. La Commission souhaite recevoir des commentaires sur les idées et les approches présentées. À cet effet, une série d'actions de consultation des parties intéressées et des groupes de travail techniques seront mis sur pied en 2004 afin d'examiner plus en détail les actions clés proposées, leur faisabilité et la façon dont elles contribueraient à l'amélioration de l'environnement urbain (voir la section 6). Un large éventail de parties intéressées et d'experts, y compris des représentants des États membres, des pays adhérents et des pays candidats, des régions, des villes, des entreprises, des ONG et des universités, prendront part à ce processus. Les parties intéressées pourront également soumettre directement⁷ leurs commentaires (avant le 15 avril 2004). La stratégie thématique définitive sera proposée à la mi-2005, en tenant compte des consultations des parties intéressées et des conclusions des groupes de travail.

2. THEMES PRIORITAIRES

Afin d'exécuter le mandat défini dans le sixième programme d'action dans le domaine de l'environnement, la stratégie thématique pour l'environnement urbain sera principalement axée sur quatre thèmes transversaux essentiels pour assurer à long terme le caractère durable des villes, et elle devra être clairement articulée autour des piliers économiques et sociaux du développement durable et des points sur lesquels les progrès les plus importants peuvent être accomplis. Ces thèmes, qui ont été déterminés en consultation avec le groupe d'experts de l'UE sur l'environnement urbain, ainsi que d'autres parties intéressées, sont la gestion urbaine durable, les transports urbains durables, la construction durable et l'urbanisme durable. Ils sont présentés séparément, mais il est clair que de fortes interactions les relient. D'autres thèmes prioritaires seront identifiés et abordés ultérieurement, conformément à l'approche progressive des stratégies thématiques.

2.1. Gestion durable des villes

2.1.1. Les raisons pour lesquelles la gestion urbaine durable est une priorité

Les zones urbaines assurent de nombreuses fonctions pour leurs habitants et leurs usagers. Ces fonctions sont notamment l'habitat, l'emploi, l'accès aux biens et services, les activités culturelles et l'interaction sociale. Afin d'assurer et de permettre ces fonctions, les zones urbaines comprennent de nombreux éléments statiques, tels que les bâtiments, les infrastructures, les espaces verts, les terrains vagues, ainsi que des éléments dynamiques, tels que les transports, l'eau, l'air, l'énergie et les déchets.

⁷

www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm

Chaque fonction et élément a un impact environnemental qui contribuera à l'incidence environnementale globale de la ville. Toutefois, les différentes politiques appliquées aux différents niveaux administratifs qui traitent de ces éléments sont souvent isolées les unes des autres, étant gérées par des services administratifs distincts. Les implications environnementales des décisions politiques ne sont souvent pas suffisamment prises en compte. Réduire ces incidences environnementales tout en assurant une économie dynamique et une société équitable et saine, tel est l'objectif du développement durable. Pourtant, de nombreuses municipalités ne donnent pas suffisamment la priorité à l'amélioration de la performance et de la qualité environnementale de leur ville.

Un environnement urbain sain et de haute qualité a peu de chances d'apparaître spontanément à la suite d'une multitude de décisions prises indépendamment les unes des autres par différentes autorités, entreprises et individus relevant des divers secteurs d'une zone urbaine. Une vision claire ainsi qu'une stratégie globale et un plan d'action visant des objectifs convenus d'un commun accord sont nécessaires pour établir le cadre permettant de guider et d'orienter les décisions de gestion quotidienne. Cela doit constituer un élément central des activités de la municipalité, et non des tâches venant s'ajouter aux responsabilités normales. Cela implique de modifier le processus décisionnel afin que tombent les barrières traditionnelles entre municipalités limitrophes et entre services administratifs au sein des collectivités locales, au profit d'une meilleure intégration. Les changements d'attitude sont également importants et constituent, avec la participation du public et le rôle actif des citoyens, la transparence du processus décisionnel et le devoir de rendre compte, les éléments clés d'une gestion urbaine durable. L'annexe 2 propose une vision européenne pour la gestion urbaine durable.

Un exemple de bonnes pratiques dans la planification de la gestion environnementale

Stockholm a adopté son premier programme environnemental au milieu des années 1970. Le cinquième⁸ a été adopté en 2003 à l'issue d'une étude environnementale complète de la ville, et d'une consultation extensive des organismes publics, des citoyens, des entreprises et des associations. Le programme est géré au sein du système de gestion intégrée de Stockholm, qui fait régulièrement l'objet d'audits et de rapports environnementaux. Il fixe six objectifs prioritaires concernant l'environnement et la santé, divisés en un total de 43 cibles quantitatives et qualitatives à atteindre d'ici 2006, en précisant pour chaque cible les organismes responsables et les indicateurs clés utilisés pour suivre les progrès accomplis. Les objectifs prioritaires sont les transports écologiquement viables, les produits sûrs, la consommation énergétique durable, la planification et la gestion écologiques, le traitement écologiquement viable des déchets et un environnement sain à l'intérieur des bâtiments. Un exemple de cible est la réduction de 20% de la consommation de combustibles fossiles aux fins du chauffage, grâce au raccordement au chauffage urbain.

⁸

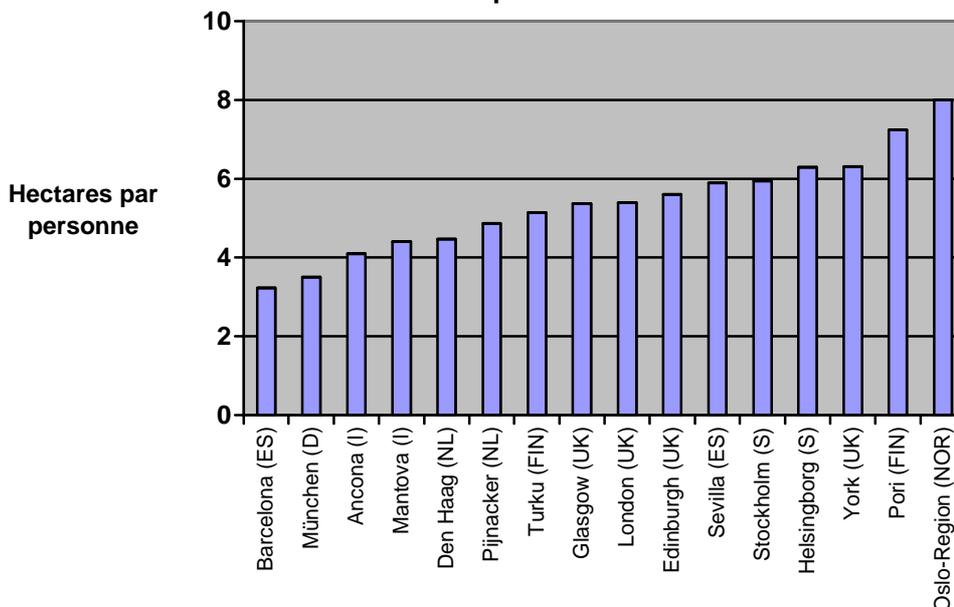
www.tyckom.stockholm.se

L'importance de la gestion urbaine durable au niveau local a été reconnue pour la première fois. Le sommet de la Terre en 1992 a reconnu aux municipalités un rôle particulier dans les efforts visant au développement durable, et a défini l'Agenda 21 local. Cet agenda invite les municipalités à élaborer des stratégies, dans le cadre d'un dialogue avec leurs administrés, les entreprises et d'autres parties prenantes, en vue d'instaurer un développement durable sur leur territoire. L'Europe est au premier rang mondial dans la mise en oeuvre de l'Agenda 21, avec plus de 5000 municipalités engagés dans le processus⁹. Le rapport du projet de recherche sur l'auto-évaluation par les autorités locales de la mise en oeuvre de l'Agenda 21 local¹⁰, auquel ont participé 250 autorités locales dans l'ensemble de l'Europe, indique que le processus de l'Agenda 21 local a été particulièrement efficace pour modifier les attitudes, les perceptions et les pratiques au niveau local, et a notamment suscité une meilleure mise en oeuvre de la législation environnementale.

Toutefois, malgré ce relatif succès, la mise en oeuvre de l'AL 21 en Europe est très inégale, et certains signes attestent que l'application des stratégies qui en découlent commencent à faiblir, même dans les pays initialement les plus enthousiastes. Les performances environnementales des villes d'Europe varient considérablement (voir la figure 1)¹¹, et de nombreuses autorités locales ne mènent aucune activité systématique concernant leurs problèmes d'environnement. Les processus AL21 en cours varient considérablement par leur ampleur et leur niveau d'ambition, et leur efficacité ne fait pas l'objet d'un suivi étroit. Seuls quelques États membres ont inscrit en droit l'approche AL 21 en vue de remédier à ces défauts et de systématiser l'adoption de stratégies de gestion urbaine durable (cas du Danemark et du Royaume-Uni).

Un cadre renforcé au niveau européen est donc nécessaire pour redynamiser et généraliser la gestion environnementale des grandes villes d'Europe. Cela aura également des répercussions positives pour les trois autres thèmes prioritaires envisagés (voir les sections 2.2 à 2.4).

Figure 1 - Empreintes écologiques d'une sélection de villes européennes



⁹ Deuxième enquête sur l'Agenda 21 local (ICLEI), 2002.

¹⁰ <http://www.iclei.org/europe/LASALA/>

¹¹ Résultats d'une étude réalisée par l'organisme Best Foot Forward (www.bestfootforward.com). Plus la ville est durable, plus l'empreinte écologique par habitant est réduite.

2.1.2. Initiatives communautaires en cours concernant la gestion urbaine durable

L'UE a développé un outil de gestion environnemental complet, le système volontaire de management environnemental et d'audit (EMAS)¹². Depuis sa révision en 2001, plus de 500 organismes publics, dont 110 sont des collectivités locales, se sont inscrits à l'EMAS. Bien que conçu à l'origine pour assurer une amélioration continue de la performance environnementale des activités quotidiennes dans les organisations, le système facilite également, dans le cas des collectivités locales, la gestion de leurs obligations environnementales statutaires ainsi que des initiatives non statutaires, d'une manière coordonnée, systématique et contrôlable. Il leur permet d'analyser les incidences directes et indirectes sur l'environnement résultant par exemple de leurs décisions en matière d'aménagement du territoire et de sélection des contractants. Il requiert également que les autorités locales prennent en compte les préoccupations des parties intéressées (associations locales par ex.) et rendent davantage compte à ces dernières de leur activités environnementales.

La Commission et le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) ont lancé une campagne visant à encourager les collectivités territoriales à utiliser l'EMAS. Les premières expériences ont montré que l'EMAS constitue un outil opérationnel utile pour les municipalités, et qu'il est suffisamment souple pour être appliqué aux questions environnementales essentielles qui se posent aux villes, qu'il aide à fixer des priorités, stimule l'apprentissage des questions environnementales, améliore l'information et facilite la mise en oeuvre de l'AL 21.

Un exemple de bonnes pratiques dans l'utilisation des systèmes de gestion environnementale

Depuis 1997, le Leicester City Council (Royaume-Uni)¹³ utilise l'EMAS pour améliorer ses propres performances environnementales. Depuis 2003, le LCC a étendu le champ d'application de son système afin de gérer les performances environnementales de la ville même de Leicester, en particulier en ce qui concerne les aspects les plus importants pour la collectivité. Le Council a fixé des objectifs ambitieux concernant les performances énergétiques des habitations, la réduction des trajets en voiture à destination du centre-ville ainsi que des trajets en voiture domicile-école, la sensibilisation aux questions environnementales, la réduction des déchets de construction, l'élaboration d'une norme locale relative à la construction durable, et l'élimination des débris dans les rues.

Les Pays-Bas se sont fixé comme objectif que toutes les autorités publiques, y compris locales, mettent en place un système de gestion environnementale (EMSA, ISO 14001 ou équivalent) d'ici fin 2004¹⁴. En novembre 2002, Den Bosch a été la première ville néerlandaise à obtenir la certification ISO 14001.

Tout en soutenant une série de projets de recherche visant à mettre au point les outils dont les autorités urbaines ont besoin pour gérer leur territoire, en particulier dans le cadre des programmes sur la ville de demain et le patrimoine culturel¹⁵, (annexe 3), la Commission promeut l'adoption de l'Agenda local 21 en soutenant financièrement les réseaux de villes qui se sont engagées sur cette initiative et assurent sa promotion dans toute l'Europe (voir la section 5.1).

¹² Règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) (JO L 114 du 24.4.2001, p. 1).

¹³ www.leicester.gov.uk/

¹⁴ "Met preventie naar duurzaam ondernemen – een programma voor en door overheden 2001-2005".

¹⁵ www.cordis.lu/eesd/ka4/home.html

La Commission a travaillé à fournir aux municipalités d'autres outils de gestion, tels que les indicateurs communs européens et l'outil d'empreinte écologique (voir également la section 4). Plusieurs directives européennes instaurent également des obligations en ce qui concerne la gestion des différents éléments de l'environnement urbain, tels que l'air, le bruit et l'eau. Elles sont présentées succinctement à l'annexe 6.

2.1.3. Autres mesures nécessaires pour parvenir à généraliser la gestion urbaine durable

Le rapport sur les villes durables européennes¹⁶ préconise le développement de stratégies au niveau des villes pour la gestion urbaine durable. De même, le projet sur l'autoévaluation de l'agenda local 21 par les autorités locales appelait à placer l'AL21 sur une base plus solide et à plus long terme, afin qu'il puisse s'intégrer dans les pratiques et les procédures des pouvoirs publics locaux européens, et le plan de mise en oeuvre du sommet mondial du développement durable appelle à des mesures concernant le renforcement des arrangements institutionnels en relation avec le développement durable, y compris au niveau local, dans le cadre de l'Agenda 21.

Sur le long terme, une gestion intégrée des questions environnementales pour l'ensemble d'une zone urbaine donnée est le seul moyen de parvenir à un environnement urbain sain et de haute qualité. Des objectifs, des actions et des programmes de surveillance dans le domaine de l'environnement reliant les politiques environnementales et les politiques sociales sont nécessaires.

Les autorités urbaines doivent donc mettre en place des plans de gestion environnementale. Afin d'assurer la mise en oeuvre d'un tel plan et de suivre son état d'avancement, il convient d'instituer un système approprié de gestion environnementale.

La Commission considère qu'il pourrait y avoir lieu d'instaurer au niveau de l'UE une obligation correspondante qui s'appliquerait à toutes les capitales et les villes de plus de 100 000 habitants, ce qui représentent plus de 500 agglomérations dans l'UE 25. Ce point fera l'objet de nouvelles consultations en 2004, notamment dans le contexte des groupes de travail spécifiques décrits plus haut.

L'obligation proposée imposerait l'adoption d'un plan et la mise en place d'un système de gestion environnementale approprié. Les procédures pourraient comprendre, par exemple la nécessité de consulter les citoyens, les entreprises et d'autres parties intéressées, de fixer des objectifs (décidés au niveau local) et de surveiller et publier les progrès accomplis. Il ne serait pas de l'intention de la Commission de suivre en détail ces plans de gestion, mais plutôt qu'ils fassent partie intégrante de la gouvernance urbaine.

¹⁶ ISBN 92-827-8259-X (1996).

Les directives existantes de l'UE font obligation aux autorités urbaines d'assurer la gestion de la qualité de l'air¹⁷ et du bruit ambiant¹⁸, ainsi que de participer à la gestion de leur bassin hydrographique¹⁹ (annexe 6). L'obligation proposée donnerait aux municipalités l'occasion de combiner la gestion de ces missions obligatoires et d'autres questions environnementales au sein d'un plan de gestion environnementale unifiée.

Ce plan aborderait les questions clés telles que la consommation d'énergie, les émissions de gaz à effet de serre, l'utilisation et le traitement de l'eau, le bruit, la qualité de l'air, la nature et la biodiversité, les transports et la mobilité, les risques naturels et humains, la construction durable, les questions sanitaires y afférentes et la qualité de vie dans son ensemble. Les zones urbaines s'étendant souvent au-delà des limites administratives de la municipalité, le plan devrait s'appliquer à l'ensemble de l'agglomération, et peut nécessiter une coopération avec les communes limitrophes (voir également section 3.3).

En conformité avec l'agenda de l'UE pour une meilleure gouvernance, ces plans de gestion environnementale renforceraient la coopération entre les différents niveaux de gouvernement (local, régional et national) ainsi qu'entre les différents services des administrations locales, et entre les administrations voisines, tout en étendant la participation des citoyens et des parties intéressées. Ils remédieraient également à d'autres insuffisances et défauts de la gestion environnementale actuelle, tels que l'absence ou la sous-utilisation de données et d'outils de gestion, l'importance excessive accordée au développement par projets plutôt qu'à une politique de développement durable cohérent, et la séparation de la planification et de la mise en oeuvre.

Ils aideraient à sortir de la planification à court terme soumise au processus politique, en assurant la continuité nécessaire à une politique environnementale menée par des municipalités successives. Les défis à long terme, tels que les conséquences du changement climatique, doivent être pris en compte, et nécessitent une planification intégrée sur le long terme afin de considérer tous les facteurs pertinents et leurs interactions complexes, et d'élaborer des solutions durables.

Les plans de gestion environnementale devraient également assurer une meilleure comparabilité des 500 principales villes d'Europe en ce qui concerne leurs obligations et initiatives environnementales. Actuellement, celles-ci varient considérablement, certaines villes étant sensiblement plus volontaristes que d'autres, et chaque État membre fixant des obligations de degrés et de types différents. L'adoption et la mise en oeuvre de plans de gestion environnementale dans un grand nombre de villes signifierait que la concurrence économique entre elles ferait moins obstacle à la promotion d'un environnement urbain sain et de haute qualité. Les villes attireraient au contraire davantage d'entreprises et de nouveaux citoyens sur la base de la qualité de vie offerte.

¹⁷ Directive 96/62/CE du conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant (JO L 296 du 21/11/1996 p. 55).

¹⁸ Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement (JO L 189 du 18.7.2002, p. 12).

¹⁹ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22.12.2000, p. 1).

Un système complet de gestion environnementale serait nécessaire pour accompagner le plan de gestion environnementale et permettre l'analyse, la surveillance et la prévision requises pour réviser périodiquement le plan. Un tel système serait également utile aux municipalités pour se conformer à la législation environnementale européenne (notamment en matière de qualité de l'air et de bruit) et assurer son application effective, ce qui est le plus souvent un point faible du droit environnemental. À cet égard, un système complet, tel qu'EMAS, guide les administrations locales dans un processus continu de définition de la politique environnementale, comprenant la fixation de priorités, la surveillance, l'audit et l'établissement de rapports. La situation environnementale fait l'objet d'un examen approfondi, qui aboutit, en consultation avec le personnel, les citoyens, les opérateurs économiques et d'autres parties prenantes, à la définition d'une politique dans le domaine de l'environnement. Le système de gestion est alors mis en place, ce qui suppose d'attribuer les responsabilités, de former les employés, d'établir une documentation, de sélectionner une série d'objectifs et de cibles en matière d'environnement (dont le degré d'ambition est à fixer par l'autorité), de définir un programme d'actions en vue d'atteindre ces cibles, d'allouer les ressources et de mettre en place un système d'audit afin de recueillir les données pertinentes et de surveiller le fonctionnement du dispositif et les progrès vers la réalisation des objectifs. Une déclaration environnementale est alors publiée et mise à jour chaque année. Un élément important est la vérification, par un contrôleur externe indépendant, des systèmes de gestion environnementale mis en place conformément à l'EMAS ou à l'ISO 14001.

Comme le souligne le rapport sur les villes durables européennes, différentes actions sont requises pour éliminer les obstacles politiques, structurels et techniques à l'adoption d'une approche holistique et intégrée. Les plans et systèmes de gestion environnementale devraient beaucoup y contribuer, mais d'autres actions sont également nécessaires. Un processus décisionnel intégré nécessite de modifier les méthodes de travail des municipalités, et cela peut impliquer des changements importants dans l'organisation et la structure de ce processus. Il est également important d'établir des liens adéquats entre les stratégies régionales et nationales et de fournir une meilleure information et assistance aux villes. Des propositions d'action sur ces aspects sont formulées à la section 3.3. Le rôle des indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis et d'influer sur le processus décisionnel est examiné à la section 4.

La formation des fonctionnaires et des élus dans les municipalités est importante pour sensibiliser aux questions environnementales urbaines et à leurs liens avec les facteurs sociaux et économiques. La Commission étudiera la possibilité d'utiliser les programmes de formation tels que Leonardo da Vinci pour soutenir le développement d'aptitudes et de connaissances pertinentes, ainsi que l'utilisation d'autres mécanismes pour une promotion continue de la diffusion des bonnes pratiques et de l'échange d'expérience (voir également la section 5.1).

Actions proposées pour la future stratégie thématique

(ces propositions feront l'objet de nouvelles consultations en 2004)

Gestion durable des villes

Chaque capitale et chaque ville de plus de 100 000 habitants devrait adopter un plan de gestion environnementale pour l'ensemble de l'agglomération, ainsi que des objectifs liés aux principales incidences environnementales, et mettre en place un système de gestion environnementale afin de gérer ce processus et d'atteindre les objectifs fixés. La Commission considère que des dispositions contraignantes pourraient être adoptées au niveau de l'UE à cet effet. Ce point fera l'objet de nouvelles consultations en 2004, notamment dans le contexte des groupes de travail spécifiques décrits plus haut.

La Commission élaborera des lignes directrices pour l'exploitation de ces systèmes par les autorités locales. Les États membres seront encouragés à veiller à ce que les autorités locales bénéficient du soutien nécessaire, et notamment d'une formation et de conseils sur la mise en œuvre du système de gestion environnementale.

La Commission examinera les possibilités de formation, de recherche et d'échange d'expérience sur la gestion urbaine durable.

2.2. Transports urbains durables

2.2.1. Pourquoi la gestion urbaine durable est-elle une priorité

Les systèmes de transport et de déplacement urbains sont des éléments essentiels du tissu urbain. Ils assurent l'accès des personnes aux marchandises, aux services, à l'emploi et aux divertissements, ainsi que la circulation des marchandises et la prospérité des économies locales. Cependant, si la forte densité de bâtiments est la première caractéristique des villes, une forte densité de circulation est aujourd'hui la deuxième. La circulation a d'importantes incidences sur l'environnement et la santé des citoyens, ainsi que sur la qualité globale de la vie urbaine. La congestion croissante entrave la mobilité, accroît les coûts de l'activité économique (0,5% du PIB communautaire pour la congestion routière, et 1% en 2010²⁰).

²⁰

COM (2001) 370 La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix.

Presque tous (97%) les citoyens européens sont exposés à des niveaux de pollution de l'air non conformes aux objectifs de qualité de l'UE pour les particules, 44% à des niveaux d'ozone atmosphérique excessifs, 14% à de trop fortes concentrations de NO₂²¹. La circulation automobile est une des principales sources de ces polluants atmosphériques ainsi que d'autres. Des progrès importants ont été accomplis dans le traitement des émissions des moteurs, ce qui a permis des réductions des concentrations urbaines de PM₁₀ (particules d'un diamètre inférieur à 10 micromètres), des NO_x et d'autres précurseurs de l'ozone. Toutefois, on continue d'observer des points chauds, et la hausse des niveaux d'ensemble des transports automobiles dans les zones urbaines compensent en partie ces améliorations. La concentration en PM₁₀ a cessé de baisser à partir de 1999, et les concentrations d'ozone sont actuellement en hausse²². Comme indiqué dans le rapport 2002 du mécanisme d'information sur les transports et l'environnement, les mesures actuelles vont encore améliorer la qualité de l'air, mais en 2010, la population urbaine européenne restera exposée régulièrement à de fortes concentrations de polluants. La hausse de la circulation urbaine contrebalancera également les efforts déployés afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Si rien n'est fait pour inverser la tendance à la croissance du trafic, les émissions de CO₂ dues aux transports vont augmenter d'environ 40% d'ici à 2010 par rapport à 1990. Le trafic urbain représente près de 40% des émissions de CO₂ liées aux transports.

Plusieurs études suggèrent que les conséquences pour la santé des citoyens sont considérables. Ainsi, une étude²³ reposant sur l'indicateur PM₁₀ pour la pollution de l'air conclut que l'impact de la pollution liée au trafic sur la santé publique en Autriche, en France et en Suisse est responsable de plus de 21 000 morts prématurés par an, ainsi que de plus de 25 000 nouveaux cas de bronchite chronique chez les adultes, de plus de 290 000 épisodes bronchitiques chez les enfants, de plus d'un demi-million de crises d'asthmes, et de plus de 16 millions de jours-personnes d'activité restreinte. Les coûts économiques liés à la pollution de l'air due au trafic sont estimés à plus de 1,7% du PIB²⁴. Cette étude se fonde sur des données recueillies dans une série d'études réalisées dans les années 1990, et par conséquent ne tient pas compte des progrès importants récemment accomplis dans la réduction des émissions, mais elle donne néanmoins une idée de l'ampleur potentiel des effets en cause. Le projet de recherche APHEIS²⁵, mené dans 26 villes de 12 pays européens, estime qu'en ce qui concerne les expositions à long terme, une réduction de seulement 5µg/m³ pour les concentrations de PM₁₀ à l'extérieur des bâtiments permettrait d'éviter 19 morts prématurés par an pour 100 000 habitants, ce qui correspond à 1,5 fois le taux annuel de morts sur la route. Le bénéfice sanitaire et économique d'une réduction des émissions dues au trafic urbain est donc considérable.

²¹ Rapport de l'AEE TERME 2002.

²² Rapport de l'AEE sur la pollution de l'air en Europe, 1990-2000.

²³ The Lancet, Volume 356, Number 9232, 02 septembre 2000 Titre: Public-health impact of outdoor and traffic-related air pollution: a European assessment (*L'incidence de la pollution de l'air à l'extérieur des bâtiments en relation avec la circulation automobile : analyse de la situation en Europe*) Auteurs: N Künzli, R Kaiser, S Medina, M Studnicka, O Chanel, P Filliger, M. Herry, F Horak Jr, V Puybonnieux-Textier, P Quénel, J Schneider, RSeethaler, J-C Vergnaud, H Sommer.

²⁴ OMS : « Les coûts sanitaires de la pollution atmosphérique liée au trafic routier. Évaluation des incidences en Autriche, en France et en Suisse". Juin 1999.

²⁵ www.apheis.net; Air Pollution and Health: A European Information System – Health impact assessment of air pollution in 26 cities (*Pollution atmosphérique et santé: un système d'information européen – évaluation des incidences sanitaires de la pollution de l'air dans 26 agglomérations*), 2e rapport annuel 2000-2001.

Le niveau élevé des transports automobiles urbains contribue également à la généralisation de modes de vie de plus en plus sédentaires, qui ont pour corollaire des effets néfastes sur la santé et l'espérance de vie, notamment en relation avec les maladies cardio-vasculaires. Faire du vélo pendant 30 minutes par jour peut réduire au moins de moitié le risque de maladie cardiovasculaire, et pourtant plus de la moitié des trajets de moins de 5 km sont effectués en voiture. Une étude récente calcule qu'une conversion de 10% des trajets en voiture en trajets à bicyclette et à pied, à Londres, pourrait éviter 100 morts prématurés et 1000 admissions à l'hôpital par an²⁶.

On observe toujours un nombre inacceptablement élevé de blessés et de tués dans des accidents de la route en ville. Les deux tiers des 1,3 million d'accidents de la circulation dans l'UE en 2000 ayant entraîné des blessures sont survenues en agglomération²⁷, et un accident mortel sur deux. On estime à 2% du PIB communautaire le coût des accidents routiers.

Le bruit dans les zones urbaines constitue également un problème grave et croissant, dont la circulation routière est responsable à 80%. Au moins 100 millions de personnes en Europe vivent dans des agglomérations ou au voisinage d'infrastructures de transport et sont exposés à des niveaux de bruit routier supérieurs au niveau de 55 dB(A) recommandé par l'OMS²⁸. Cela entraîne des nuisances importantes et des effets négatifs sur le sommeil et la qualité de la vie. Quelque 40 millions de personnes sont exposées à des niveaux de bruit supérieurs à 65 dB(A), seuil à partir duquel les effets néfastes sur la santé deviennent sérieux. La réduction et la fluidification du trafic, combinés à des limites plus strictes à la source, permettraient de réduire sensiblement le bruit dans les zones urbaines.

La circulation automobile est perçue comme un des facteurs qui compromettent le plus la qualité de la vie dans les villes. Dans un sondage réalisé en 1995 auprès des citoyens européens, 51% des personnes interrogées citaient la circulation automobile comme le motif principal de plainte concernant leur environnement, deux autres motifs également liés aux transports, le bruit et la qualité de l'air, étant cités par 41% et 31% des sondés²⁹. L'intensité de la circulation décourage la marche à pied dans les rues, dissuade les parents de laisser leurs enfants jouer sur les trottoirs, ce qui contribue à l'affaiblissement progressif des liens de voisinage et de quartier.

La mobilité croissante dans les zones urbaines conditionne leur développement, car elle facilite l'expansion dans les zones rurales limitrophes (« mitage »). De même que de mauvais choix en matière d'aménagement du territoire peuvent accroître le trafic, une circulation et une mobilité accrues peuvent encourager de mauvais choix d'aménagement du territoire, par exemple en réponse à une demande de réduction de la congestion. Les deux sont inextricablement liés (voir également la section 2.4.1 sur l'urbanisme).

²⁶ Transport in London and the Implications for Health (*Les transports à Londres et leurs implications sanitaires*), Soderland N, Ferguson J, McCarthy M (1999).

²⁷ Base de données internationale sur le trafic routier et les accidents (OCDE), avril 2002.

²⁸ AEE 2001, Bruit, exposition et nuisance liés au trafic routier.

²⁹ Eurobaromètre.

La mobilité urbaine est également un élément important d'équité sociale. Les services, l'éducation, l'emploi, les loisirs et les marchandises devraient être accessibles à tous les citoyens, qu'ils possèdent ou non une voiture. Les citoyens habitant les parties les plus pauvres des villes sont également les moins nombreux à posséder une voiture. Les transports publics peuvent permettre d'accéder aux éléments précités, et présentent des avantages évidents en termes environnementaux.

La mobilité urbaine doit être repensée afin de faire face à ces effets négatifs, tout en conservant le potentiel de croissance économique et en assurant la liberté de mouvement et la qualité de la vie des citoyens. Un cadre au niveau européen semble donc nécessaire pour la promotion de transports urbains durables.

2.2.2. Initiatives communautaires actuelles en matière de transports urbains

Le Conseil « Transports » de l'UE a adopté en 2001 une définition d'un système de transports (annexe 4) qui a été utilisée dans la préparation de la présente communication.

Le livre blanc de 2001 sur la politique européenne des transports³⁰ souligne que cette politique a atteint un point critique où des systèmes de transport urbains performants et recourant dans une moindre mesure aux combustibles fossiles sont considérés comme une condition indispensable pour réaliser l'objectif communautaire global de la mobilité durable en Europe. Le livre blanc sur les transports identifie deux champs d'activité communautaire dans le domaine des transports urbains propres: le soutien en faveur d'un approvisionnement énergétique diversifié pour les transports et la promotion des bonnes pratiques. En conformité avec le principe de subsidiarité, la Commission ne cherchera pas à utiliser la réglementation comme un moyen d'imposer des solutions de remplacement de la voiture dans les villes.

La nécessité de rationaliser l'utilisation de la voiture particulière et d'améliorer les transports urbains, qui est un secteur gros consommateur d'énergie, est également soulignée dans le livre vert de la Commission sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique³¹. Ce livre vert fixe comme objectif ambitieux le remplacement de 20% du diesel et de l'essence utilisés dans le secteur du transport routier par des carburants de substitution d'ici à 2020. Dans la communication qui a suivi sur les carburants de substitution dans les transports routiers³² est présenté un « scénario de développement optimiste » construit sur trois types de carburant susceptible d'atteindre une part de marché significative et qui présentent également, d'une manière générale, des avantages considérables dans un environnement urbain: il s'agit des biocarburants, du gaz naturel et de l'hydrogène. Des mesures ont été prises pour soutenir une plus large mise sur le marché des biocarburants. Une directive fixant des objectifs de part de marché a été adoptée par le Conseil et le Parlement en mai 2003, et une directive autorisant des dérogations a été adoptée en octobre 2003. Le groupe de contact « carburants de substitution » établi en 2002 a préparé en 2003 un rapport d'expert sur le développement futur du gaz naturel et de l'hydrogène.

³⁰ « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », COM(2001) 370.

³¹ "Vers une stratégie européenne de l'approvisionnement énergétique", COM(2000) 769.

³² COM(2001) 547 final.

La Commission met en œuvre un programme de travail comprenant des actions spécifiques et pratiques dans le domaine des transports urbains propres, telles que l'initiative CIVITAS, ainsi que diverses actions de recherche, d'étalonnage des performances, de démonstration et de sensibilisation (voir annexe 3).

Un exemple de bonnes pratiques en matière de transports urbains durables

Depuis le début des années 1980, la ville de Graz, en Autriche³³, met en œuvre un plan de transport intégré visant à faire de Graz une ville de « mobilité douce » centrée sur la sécurité, l'efficacité environnementale et un attrait accru des espaces publics. En 1992, la vitesse des véhicules est limitée à 30 km/h dans toute la ville, ce qui a contribué à une réduction de 20% des accidents, ainsi qu'à des réductions sensibles des émissions de polluants atmosphériques et du bruit. Parallèlement, la ville a restreint les places de stationnement et instauré des tarifs de stationnement plus élevés dans le centre, en utilisant les recettes pour améliorer les transports publics. Des incitations sont en place pour encourager l'utilisation de véhicules peu polluants. On compte plus de 100 km de pistes cyclables, associés à des places de stationnement des bicyclettes et à des services liés au vélo. Les trottoirs ont été sensiblement améliorés, les zones piétonnes étendues, et des itinéraires et artères essentiellement piétonniers ont été intégrés dans la planification d'ensemble. Les écoles et les entreprises bénéficient d'aides pour adopter des plans de gestion de la mobilité en vue de réduire l'utilisation de la voiture. L'information des citoyens et leur participation à la planification des transports a suscité le soutien de la politique de la ville de la part d'un fort pourcentage de la population, notamment de 2 automobilistes sur 3.

Afin de faciliter la tarification routière, dont une brillante démonstration est actuellement en cours à Londres, tandis que d'autres villes telles que Stockholm envisagent d'y recourir, la Commission a proposé une directive sur les systèmes de tarification électronique qui garantira l'interopérabilité des systèmes de péage dans toute l'UE.

La Commission soutient également le développement de transports publics abordables et de qualité en Europe, dans le cadre de ses programmes de recherche ainsi que par sa proposition concernant l'ouverture des marchés. Elle prépare actuellement une directive sur la promotion de véhicules sobres et propres et met en œuvre un programme de recherche et de démonstration concernant les carburants de substitution. La proposition législative de la Commission relative à l'instauration d'une concurrence réglementée dans les transports publics³⁴ est également pertinente dans ce contexte. Au cours des années 1990, un échantillon de villes européennes a réussi, dans le cadre d'une concurrence réglementée, à accroître l'utilisation des transports publics de 1,7% par an en moyenne (à comparer aux baisses de 0,2% observées dans les villes sans concurrence)³⁵.

La Commission soutient le développement des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T), dont l'impact sur les interfaces avec les zones urbaines est considérable. Le programme RTE soutient par exemple l'utilisation de systèmes intelligents de gestion du trafic, le développement de points nodaux tels que des aéroports et des ports, dont la plupart se situent à l'intérieur ou à proximité de zones urbaines, et le développement d'infrastructures reliant les principales agglomérations d'Europe, en particulier des lignes ferroviaires et des voies navigables.

³³ www.graz.at

³⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des Etats membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable (COM(2002) 107).

³⁵ "Good practice in contracts for public passenger transport" (*Bonnes pratiques dans les contrats de transport public de passagers*), Colin Buchanan and Partners, étude pour la Commission européenne, 2002.

Un corpus considérable de législation de l'UE se concentre sur l'amélioration de la qualité technique des véhicules, dans une série de directives fixant des limites d'émissions applicables à différentes catégories de véhicules, des normes de qualité des carburants (à la suite des programmes Auto Oil I et II)³⁶, des limites d'émissions sonores³⁷ et des dispositions en matière de contrôle technique des véhicules³⁸. Les normes Euro 3 et Euro 4 applicables aux émissions polluantes apporteront des bénéfices considérables à court terme, à mesure du renouvellement du parc, et la Commission étudie actuellement les futures normes Euro 5 qui réduiront sensiblement les émissions de NO_x et de particules. Les directives sur la qualité de l'air et le bruit (voir annexe 6) auront également une influence considérable, bien qu'indirecte, sur les transports urbains, car les autorités locales devront mettre en oeuvre une gestion active des transports afin de remplir leurs obligations.

Le livre blanc sur la politique européenne des transports propose de réduire de moitié le nombre de tués sur la route d'ici à 2010. La Commission a adopté en 2003 un programme d'action européen pour la sécurité routière³⁹ qui contribuera à la réduction des accidents routiers mortels en ville. Les principales actions sont l'encouragement des automobilistes à améliorer leur comportement, le renforcement de la sécurité sur les véhicules (par ex. face avant plus sûres pour les piétons et les cyclistes), l'amélioration des infrastructures routières et de la sécurité du transport des marchandises et des passagers. Toutes les autorités, y compris locales, sont invitées à souscrire à la Charte routière européenne, et à s'engager à mettre en oeuvre des actions spécifiques qui seront publiées et feront l'objet d'un suivi. Des indicateurs de performance en matière de sécurité routière seront développés tout spécialement pour les zones urbaines, afin de suivre les progrès et d'évaluer l'efficacité des mesures prises.

L'initiative de 2002 eSafety⁴⁰ complète le programme européen pour la sécurité routière en visant à accélérer le développement, le déploiement et l'utilisation de systèmes de sécurité mettant en oeuvre des technologies d'information et de communication avancées en vue de réduire le nombre de tués sur la route. Ainsi, les systèmes de sécurité active, les systèmes avancés d'aide au conducteur et les informations en temps réel sur le trafic et les trajets permettront d'éviter des accidents et d'améliorer les chances de survie en cas d'accident. Un groupe de travail eSafety a rédigé un rapport formulant 28 recommandations, et un forum eSafety a été mis en place pour diffuser ces recommandations. En outre, la Commission a adopté en septembre 2003 une communication intitulée « Technologies de l'information et des communications pour les véhicules sûrs et intelligents »⁴¹ qui décrit en détail les actions que la Commission doit entreprendre à la suite de ces recommandations dans son champ de compétence. L'initiative eSafety vise à encourager la participation de toutes les parties intéressées, nécessaire à la réussite des systèmes avancés. Il s'agit notamment des secteurs de la construction automobile et des télécommunications, aussi que des exploitants de réseaux et des fournisseurs de services. Les propriétaires et les exploitants des infrastructures de transport des villes auront un rôle clé à jouer.

³⁶ Directives 98/69, 2001/1, 2002/80, 99/96, 2001/27, 97/24, 2002/51, 98/70.

³⁷ Directives 70/157, 92/97, 92/61, 97/24, 2001/43, 2000/14.

³⁸ Directive 96/96.

³⁹ COM(2003) 311 final.

⁴⁰ http://europa.eu.int/information_society/programmes/esafety/index_en.htm

⁴¹ COM(2003) 542 final.

2.2.3. Autres mesures nécessaires pour parvenir à la généralisation de la gestion urbaine durable

De nombreux aspects négatifs des transports urbains font l'objet de mesures détaillées au niveau communautaire. Les travaux sur l'amélioration de la qualité technique des véhicules routiers et l'encouragement à l'achat préférentiel de ces véhicules améliorés sont d'une importance capitale et seront poursuivis.

Toutefois les améliorations ainsi obtenues doivent être appréhendées en relation avec les prévisions d'augmentation du trafic et de la congestion dans les zones urbaines. Entre 1995 et 2030, le nombre de kilomètres parcourus dans les zones urbaines devrait augmenter de 40%. En Europe, 3 millions de voitures par an s'ajoutent au parc existant, qui a triplé au cours des 30 dernières années. L'utilisation de la voiture particulière devrait augmenter considérablement dans les pays adhérents et candidats. Il est donc clair que des mesures sont nécessaires pour faire face à des volumes de trafic croissants, en plus des mesures en vigueur concernant les normes d'émission. Les moteurs sont moins polluants qu'autrefois, mais leur nombre entraîne des concentrations élevées de polluants atmosphériques qui contribuent à de très nombreux décès prématurés. La congestion, même avec des véhicules plus propres, représente toujours des coûts économiques élevés. Comme le souligne le livre blanc sur la politique européenne des transports, le principal problème que devront résoudre les autorités urbaines, plus tôt qu'on pourrait le penser, est celui de la gestion du trafic, et en particulier le rôle de la voiture particulière dans les grands centres urbains. L'absence d'une approche politique intégrée de l'urbanisme et des transports aboutit à un quasi monopole de la voiture particulière.

Il est donc envisagé que les capitales des États membres ainsi que les villes de plus de 100 000 habitants élaborent, adoptent et mettent en œuvre un plan de transports urbains durables. Alors que certains États membres imposent déjà de telles obligations (notamment la Finlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni), la Commission considère qu'il pourrait convenir d'instaurer une obligation en ce sens au niveau de l'UE. Ce point fera l'objet de nouvelles consultations en 2004, notamment dans le contexte des groupes de travail spécifiques décrits plus haut.

Le plan de transports urbains durables couvrirait la totalité de l'agglomération en cause, en visant la réduction des impacts négatifs des transports, et en cherchant à maîtriser la hausse du trafic et l'aggravation de la congestion, et serait relié aux plans et stratégies en vigueur aux niveaux régional et national. Il concernerait tous les modes de transport et viserait à faire évoluer la répartition modale en faveur de moyens plus efficaces tels que les transports publics, la bicyclette et la marche à pied. Un de ses principaux objectifs serait de créer un système de transport plus efficace satisfaisant tous les besoins des citoyens, qui ont eux-mêmes un rôle clé à jouer dans leurs choix quotidiens, notamment en matière de transport. Le lien avec l'aménagement du territoire devrait être une composante essentielle.

Il ne s'agit pas d'imposer des objectifs, solutions et paquets de mesures spécifiques au niveau de l'UE; ceux-ci doivent être décidés au niveau local, en tenant compte des particularités de l'agglomération en cause et en consultant la population, les acteurs économiques et d'autres parties pertinentes. Le plan devrait être lié aux plans et objectifs généraux de l'agglomération en matière environnementale, économique et sociale. En particulier, si les incidences importantes et complexes des transports urbains et leurs liens étroits avec les aspects économiques et sociaux nécessitent d'élaborer un plan de transports urbains durables spécifique et détaillé, ce plan devrait nécessairement jouer un rôle clé dans le plan de gestion environnementale globale proposé à la section 2.1.3, et être pleinement compatible avec lui.

L'obligation proposée pourrait concerner l'adoption du plan et des procédures y afférentes. Celles-ci pourraient prévoir par exemple la prise en considération d'un large éventail de solutions possibles (voir la vision pour des transports urbains durables à l'annexe 2), la nécessité d'intégrer politique des transports et aménagement du territoire, de fixer des objectifs (décidés au niveau local), de suivre les progrès accomplis et de les rendre publics, et l'obligation de consulter les citoyens, les entreprises et d'autres parties intéressées.

De tels plans aideraient les 500 plus grandes villes de l'UE25 à respecter les exigences des directives sur l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air et du bruit, et contribueraient à la réalisation des objectifs de Kyoto. Une étude réalisée à Berne, en Suisse, conclut que la politique de gestion du trafic préconisée aboutirait une réduction sensible de la pollution de l'air dans la ville, réduisant de plus de 10% les émissions dues aux voitures particulières⁴².

Les plans joueraient un rôle particulièrement importants dans le maintien des niveaux existants d'utilisation des modes de transport les plus efficaces dans les pays adhérents. Les systèmes de transport public sont en effet utilisés dans ces pays par une part bien plus importante de la population que dans les États membres, mais cette part est en baisse alors que le taux d'équipement en voitures particulières monte en flèche. Prague, par exemple, a connu une baisse de 30% de l'utilisation des transports publics entre 1991 et 1999.

Afin de compléter et de soutenir ces plans locaux, les États membres seront encouragés en parallèle à adopter une politique claire en matière de transports urbains, afin de promouvoir un système durable, sur la base du principe général de l'internalisation des coûts externes du transport, dans le cadre de mesures telles que la fiscalité, la tarification routière et les redevances. Afin de mieux comprendre les effets des projets de nouvelles infrastructures de transport urbain, les États membres seront encouragés à entreprendre des évaluations après leur achèvement afin de déterminer leur impact sur le caractère durable du système de transport de l'agglomération.

Le rôle des mécanismes de financement communautaire tels que la politique communautaire de cohésion est examiné à la section 3.1. Les orientations en vigueur sur l'utilisation des Fonds structurels abordent déjà les principes de la gestion durable et doivent être scrupuleusement suivies.

La Commission continuera également à développer les différents types de soutien déjà disponibles (voir annexe 3) qui aideront les villes à mettre en place ces plans, notamment le développement d'indicateurs et de matériel d'orientation appropriés, l'aide aux projets de démonstration et à la diffusion des meilleures pratiques, ainsi que des actions de sensibilisation.

⁴² www.ecoplan.ch/Projekte/citaire.html

Actions proposées pour la future stratégie thématique

(ces propositions feront l'objet de nouvelles consultations en 2004)

Transports urbains durables

Chaque capitale et chaque ville de plus de 100 000 habitants devrait élaborer, adopter, mettre en œuvre et régulièrement réviser un plan de transports urbains durables comprenant des objectifs à court, moyen et long termes. La Commission considère que des dispositions contraignantes pourraient être adoptées au niveau de l'UE à cet effet. Ce point fera l'objet de nouvelles consultations en 2004, notamment dans le contexte des groupes de travail spécifiques décrits plus haut.

Tous les États membres sont encouragés à:

- fixer un cadre politique clair en matière de transports urbains durables;
- évaluer les incidences des projets de nouvelles infrastructures de transport urbains sur le caractère durable du système de transport de l'agglomération en cause;
- suivre scrupuleusement les orientations concernant l'utilisation des Fonds structurels.

Dans le cadre du livre blanc sur la politique européenne des transports, la Commission élabore une directive concernant l'acquisition de véhicules sobres et propres par les autorités publiques. L'objet de cette directive est d'encourager l'achat de véhicules moins polluants et énergivores, mais elle ne fixe pas de nouvelles normes applicables aux véhicules ni n'empiète sur les incitations fiscales en vigueur.

Dans le cadre de la stratégie pour les carburants de substitution, la Commission proposera un plan d'action pour la promotion du développement du marché des carburants de substitution, en particulier le gaz naturel et l'hydrogène.

La Commission continuera à développer et étendre le programme CIVITAS, ainsi que des initiatives de recherches sur les questions urbaines et l'échange de bonnes pratiques et d'expérience.

La Commission développera également les capacités en matière de transports de plus de 250 agences locales ou régionales de l'énergie, ainsi que d'autres agences en Europe pour le soutien à la mise en œuvre de systèmes de transport durables et la promotion des meilleures pratiques.

La Commission déterminera une série d'indicateurs fondamentaux en matière de transports urbains durables, sur la base des travaux de la conférence européenne des ministres des transports sur cette question.

La Commission poursuivra les activités promotionnelles telles que la journée européenne sans voiture et la semaine de la mobilité. La nécessité d'actions d'orientation et de formation dans le domaine des transports urbains durables et la contribution de nouvelles méthodes de travail tels que le télétravail seront évalués.

2.3. Construction durable

2.3.1. Pourquoi la construction durable est une priorité

Ce sont les constructions et le cadre bâti qui caractérisent l'environnement urbain. Ils donnent aux villes leur caractère et les repères qui confèrent à chaque ville son identité propre, en font des lieux attrayants où l'on aime vivre et travailler. La qualité du cadre bâti influe donc fortement sur celle de l'environnement urbain, et cette influence ne se limite pas aux considérations purement esthétiques.

Le chauffage et l'éclairage des bâtiments représentent le plus gros poste de consommation d'énergie (42%, dont 70% pour le chauffage), responsable de 35% du total des émissions de gaz à effet de serre. Les bâtiments et le cadre bâti mettent en œuvre la moitié des matériaux tirés de la croûte terrestre, et sont la source de 450 millions de tonnes de déchets de construction et de démolition par an (plus de quart de tous les déchets produits). La communication intermédiaire "Vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets"⁴³ note que les volumes de déchets de construction et de démolition sont en augmentation et sont de plus en plus complexes, du fait de l'élargissement de l'éventail des matériaux utilisés dans les bâtiments. Cela limite les possibilités de réutilisation et de recyclage de ces déchets (dont le taux n'est que de 28% actuellement), accroît les besoins en sites de décharge et en extraction minière.

En Europe, la population passe près de 90% de son temps à l'intérieur des bâtiments. Une mauvaise conception et de mauvaises méthodes de construction peuvent avoir un impact significatif sur la santé des occupants et aboutir à des bâtiments coûteux à entretenir, à chauffer et à refroidir, ce qui a des répercussions importantes sur les personnes âgées et les moins favorisés. Des bâtiments mal conçus, notamment pour le logement, peuvent favoriser la criminalité. Modifier les méthodes de conception, de construction, de rénovation et de démolition des bâtiments et du cadre bâti peut donc apporter des améliorations sensibles des performances économiques et environnementales des villes, ainsi que de la qualité de la vie des citoyens (voir la vision proposée pour la construction urbaine durable à l'annexe 2).

Exemple de bonnes pratiques en matière de construction durable

La Communauté urbaine de Lille (France)⁴⁴ a organisé en 2003 un concours en vue du soutien de projets de construction mettant l'accent sur la qualité environnementale, sociale et économique. Ainsi, la nouvelle cantine scolaire de Lompret aura une efficacité énergétique supérieure, utilisera au moins 20% d'énergie renouvelable et stockera et réutilisera l'eau de pluie. Les matériaux ont été sélectionnés pour leur qualité environnementale afin de garantir une qualité élevée de l'air à l'intérieur des bâtiments qui préserve la santé des enfants. Le projet vise à minimiser les coûts combinés de construction et d'exploitation sur toute la durée de vie du bâtiment (entre 50 et 60 ans). Parallèlement, Lille organise des cours de formation sur les techniques de construction durable à l'intention des professionnels du bâtiment de la région, en collaboration avec leurs organismes professionnels, en vue d'améliorer la pratique de la construction durable. Cette nouvelle approche est conçue et financée dans le cadre d'un partenariat public-privé (MIEL21) et sera progressivement généralisée.

⁴³ COM(2003) 301 final
⁴⁴ www.mairie-lille.fr

S'il existe un savoir-faire pour la construction durable de bâtiments, la plupart des immeubles neufs ne sont pas construits à l'aide de ces techniques éprouvées. Même s'ils l'étaient, la lenteur du remplacement des bâtiments existants (entre 0,5 et 2% par an) est telle qu'il s'écoulerait un temps considérable avant que les effets s'en fassent sentir. Comme souligné lors de la 3^e conférence européenne des ministres sur le logement durable⁴⁵, les bâtiments existants doivent également être rendus plus durable, par des travaux de mise à niveau ou en veillant à leur rénovation selon des critères durables. L'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments existants est une des méthodes les plus rentables pour honorer les engagements pris à Kyoto en relation avec le changement climatique. La mise à niveau du parc immobilier ancien d'Europe en matière d'isolation pourrait réduire les émissions de CO₂ provenant des bâtiments, et les coûts énergétiques afférents, de quelque 42%⁴⁶. La rénovation est un processus plus complexe que la construction, du fait de la diversité des bâtiments et des solutions à envisager, et elle l'est encore davantage dans le cas d'immeubles protégés, mais la rénovation durable a plusieurs avantages environnementaux sur la démolition et la reconstruction, notamment le fait de conserver l'énergie et les matériaux déjà présents. En outre, la rénovation et la réhabilitation d'immeubles et de quartiers historiques contribue à la fierté et à la connaissance du patrimoine des collectivités locales.

L'accent mis sur les bâtiments existants revêtira une importance particulière après l'élargissement. En effet, plus de 40% des habitants des grandes villes dans les pays adhérents et candidats occupent de grands immeubles construits en masse à partir d'éléments préfabriqués. Ce pourcentage atteint même 80% à Bucarest. Ces grands ensembles constituent un défi en matière d'urbanisme durable, de par leur ampleur et la nécessité urgente de remédier à leur faible efficacité énergétique, leur mauvais entretien et les problèmes sanitaires afférents. Bien que les données disponibles soient encore très incomplètes, les premières estimations suggèrent qu'un cinquième des appartements nécessitent une rénovation légère, trois cinquièmes une rénovation importante, et un cinquième doivent être entièrement reconstruits. Les grands ensembles eux-mêmes doivent être restructurés afin de mieux combiner habitations et services économiques et sociaux pour créer des collectivités durables plutôt que les espaces spécialisés actuels qui entraînent de longs trajets.

La construction durable de nouveaux bâtiments et infrastructures ainsi que la rénovation des bâtiments existants peut représenter une étape vers l'amélioration profonde de la performance environnementale de nos villes et de la qualité de vie des citoyens d'ici le milieu du siècle.

⁴⁵ 27-28 juin 2002.

⁴⁶ "The contribution of mineral wool and other thermal insulation materials to energy savings and climate protection in Europe" (*Contribution de la laine de verre et d'autres matériaux isolants aux économies d'énergie et à la protection du climat en Europe*), rapport d'ECOFYS pour la compte de l'association européenne des fabricants d'isolants (European Insulation Manufacturers Association), 2003.

2.3.2. Initiatives communautaires actuels en matière de construction durable

La communication de 1997 sur la compétitivité du secteur de la construction⁴⁷ a souligné l'importance et les bénéfices associés à l'intégration des préoccupations environnementales dans tous les aspects de la construction. Le groupe de travail sur la construction durable, composé de représentants de la Commission, des États membres et de l'industrie, a produit en 2001 un rapport complet intitulé "Agenda pour la construction durable en Europe"⁴⁸, qui propose un programme d'actions pour la santé et une série de recommandations ciblées.

Ces travaux ont contribué à la récente directive sur la performance énergétique des bâtiments⁴⁹, qui impose que les bâtiments neufs satisfassent aux normes minimales d'efficacité énergétique qui seront fixées par chaque État membre selon une méthodologie commune. Les bâtiments existants de plus de 1000 m² qui font l'objet d'une rénovation majeure devront également satisfaire à ces normes minimales et un certificat de performance énergétique devra être obtenu aux fins de la construction, de la vente ou de la location d'un bâtiment.

Plusieurs programmes de financement communautaires soutiennent le développement, la démonstration et la mise en œuvre de la gestion de la demande énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables aussi bien dans les immeubles individuels que dans les "grands ensembles", ainsi que sur d'autres aspects de la construction durable (voir annexe 3).

La Commission a adopté une proposition de directive⁵⁰ sur la promotion de l'efficacité énergétique au stade de la consommation finale et de services énergétiques destinés à soutenir le développement général de l'efficacité énergétique ainsi que de fournisseurs de services énergétiques qui ne se contenteraient pas de vendre de l'énergie, mais aideraient leurs clients à améliorer leur efficacité énergétique et à gérer leurs besoins en énergie. Sur le long terme, la présente directive devrait modifier radicalement la commercialisation de l'énergie, entraînant des économies substantielles sur l'utilisation de l'énergie.

La directive sur les produits de construction⁵¹ couvre les questions de santé et d'environnement et donne mandat au CEN pour l'élaboration de normes harmonisées et de normes d'essai concernant la qualité de l'air à l'intérieur des bâtiments.

⁴⁷ COM(1997) 539 final.

⁴⁸ europa.eu.int/comm/enterprise/construction/suscon/sustcon.htm.

<http://europa.eu.int/comm/enterprise/construction/suscon/sustcon.htm> Les travaux de ce groupe étaient principalement axés sur les matériaux de construction respectueux de l'environnement, sur l'efficacité énergétique des bâtiments, sur la gestion durable de la construction et de la démolition, et enfin sur l'évaluation des coûts du cycle de vie de l'espace bâti.

⁴⁹ Directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments (JO L 1 du 4.1.2003, p. 65.)

⁵⁰ (COM(2003) 739).

⁵¹ Directive 89/106/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction (JO L 40 du 11.2.1989 p. 15).

2.3.3. Autres mesures nécessaires pour parvenir à généraliser la gestion urbaine durable

Bien que des techniques éprouvées existent, la plupart des bâtiments ne sont pas construits ni rénovés de manière durable. Le principal obstacle est le manque d'intérêt des constructeurs et des acheteurs qui pensent à tort que la construction durable est chère et sont méfiants à l'égard des nouvelles technologies, doutant de leur fiabilité et de leurs performances à long terme. Les bénéfices à long terme de la construction durable, notamment des coûts de maintenance inférieurs et une meilleure durabilité ainsi qu'un prix de revente supérieur, ne sont en effet pas immédiatement perceptibles à court terme ou lors de l'achat (en moyenne, un bâtiment coûte dix fois plus à exploiter au cours de sa durée de vie qu'il n'a coûté à construire). Une action est donc nécessaire pour mettre en lumière les bénéfices à long terme, afin que les acquéreurs, les banques et les sociétés de crédit hypothécaire puissent faire la différence entre les bâtiments conçus et construits selon des techniques classiques et celles mettant en oeuvre des techniques durables.

La directive sur la performance énergétique des bâtiments représente un pas en avant dans la mise en lumière de la performance écologique à long terme. Cette approche devrait être progressivement étendue aux bâtiments plus petits. Surtout, elle devrait être étendue de façon à englober d'autres éléments durables essentiels, tels que la qualité de l'air à l'intérieur des bâtiments, l'accessibilité, les niveaux de bruit, le confort, la qualité environnementale des matériaux et le coût du cycle de vie d'un bâtiment. Elle devrait également englober la capacité des bâtiments à résister aux risques environnementaux, tels que les inondations, les tempêtes ou les tremblements de terre, selon leur implantation.

Cela nécessitera tout d'abord de définir au niveau européen une méthodologie commune aux fins de l'évaluation de la performance durable globale des bâtiments et de la construction, y compris l'évaluation du coût du cycle de vie. Ce processus devrait s'appuyer sur la méthodologie existante concernant la performance énergétique intégrée des bâtiments et d'autres initiatives en cours, et se dérouler en collaboration avec toutes les parties intéressées. La méthodologie ne devrait pas seulement être applicable aux bâtiments existants, mais aussi aux projets de nouveaux bâtiments et de grande rénovation, afin de stimuler l'incorporation des techniques durables au stade de la conception. Les choix opérés au stade de la conception déterminent les coûts du cycle de vie, la consommation énergétique, la qualité de l'air à l'intérieur du bâtiment ainsi que la recyclabilité et la réutilisation des déchets de démolition.

La méthodologie commune, adaptée le cas échéant et adoptée dans les États membres, donnera des évaluations et des estimations du coût du cycle de vie qui devraient ensuite être utilisées pour promouvoir les meilleures pratiques, en relation avec un éventail de mesures incitatives. Par exemple, un bâtiment très durable pourrait donner lieu à des réductions fiscales, des compagnies d'assurances et des instituts de prêts pourraient offrir des conditions plus favorables. La démonstration du niveau intérieur des coûts du cycle de vie devrait renforcer l'attrait des bâtiments durables pour les acheteurs et les institutions financières. Une fois la méthodologie appropriée bien établie, la Commission proposera de nouvelles exigences concernant les performances environnementales non liées à l'énergie, afin de compléter la directive 2002/91.

Parallèlement, diverses autres mesures devront être prises pour soutenir la généralisation des techniques durables. Plusieurs États membres ont adopté un programme de construction durable assorti de programmes d'action, et ces initiatives positives devraient être systématisées. Les autorités locales devraient également promouvoir la construction durable. Le principe de la construction durable devrait être inscrit dans les codes, les normes et la réglementation en vigueur au niveau national en matière de construction, en adoptant lorsque c'est possible une approche fondée sur la performance plutôt qu'en imposant des techniques ou des solutions particulières. Les États membres et les autorités locales devront également donner l'exemple dans leurs propres achats et lorsque des fonds publics sont utilisés dans le logement ou d'autres travaux de construction, comme exprimé lors de la 3^e conférence ministérielle sur le logement durable.

La formation des professionnels de l'architecture et de la construction aux méthodes et aux techniques de la construction durable a été jugée prioritaire, ainsi que la nécessité, pour les équipes de projet de construction, de travailler différemment afin de surmonter les habituelles barrières entre professions, institutions et conceptions qui empêchent la mise en œuvre de la construction durable. Les variations terminologiques peuvent également représenter un obstacle. La Commission étudiera donc les possibilités d'assurer en la matière la formation et l'orientation nécessaires.

Les projets de démonstration devraient continuer à être soutenus dans le cadre des programmes de recherche communautaires, en s'attachant principalement à des projets de construction ou de rénovation «normaux», concernant par exemple des mairies, des écoles, des hôpitaux ou des bâtiments professionnels. La recherche est également nécessaire pour améliorer la pratique, en développant des méthodes et des techniques durables applicables à la construction de certains types d'infrastructures, telles que les routes et les autres réseaux de service.

Dans le cadre de la stratégie thématique sur la prévention et le recyclage des déchets, la Commission envisagera des mesures propres à faire face au volume croissant de déchets de construction et de démolition.

Des informations plus systématiques et de meilleure qualité sur les caractéristiques environnementales des matériaux de construction sont nécessaires pour guider les concepteurs, les constructeurs et leurs clients dans leurs choix de matériaux, et la Commission instaurera l'étiquetage environnemental des matériaux de construction dans le cadre des déclarations environnementales de produit et/ou de l'écolabel de l'UE, selon le cas. Afin de guider le choix des consommateurs en ce qui concerne les bâtiments et leurs équipements et services, la Commission proposera un écolabel et/ou une déclaration environnementale de produit harmonisée, sur la base de la méthodologie commune pour l'évaluation du caractère durable. D'autres actions de sensibilisation seront également prises en considération, tels que des prix de l'architecture durable.

Actions proposées pour la future stratégie thématique

(ces propositions feront l'objet de nouvelles consultations en 2004)

Construction durable

La Commission devra élaborer une méthodologie commune pour l'évaluation de la durabilité globale des bâtiments et de l'espace bâti, ainsi que les indicateurs du coût du cycle de vie. Cela sera également applicable aux projets de bâtiments neufs et de grande rénovation. Tous

les États membres seront encouragés à adapter et adopter cette méthodologie et à le mettre en œuvre à l'appui des meilleures pratiques. La Commission proposera ensuite de nouvelles exigences sur les performances environnementales non liées à l'énergie afin de compléter la directive 2002/91 sur la performance énergétique des bâtiments en tenant compte de la méthodologie décrite dans cette directive.

Comme indiqué dans la directive 2002/91, la Commission, assistée du comité établi par cette directive, examinera les possibilités concernant la rénovation des petits bâtiments, ainsi que des incitations générales à l'efficacité énergétique.

Tous les États membres seront encouragés à élaborer et mettre en œuvre un programme national pour la construction durable, et à fixer des exigences élevées de performance fondées sur les normes européennes harmonisées et sur l'Eurocode. Les autorités locales devraient également être encouragées à promouvoir la construction durable.

Tous les États membres, les autorités locales et d'autres acheteurs publics seront encouragés à inscrire des exigences de durabilité dans leurs propres procédures d'adjudication pour les bâtiments et les autres travaux de construction, ainsi qu'en relation avec l'utilisation des fonds publics destinés à des bâtiments et d'autres ouvrages. Ils seront encouragés à mettre en place des incitations fiscales en faveur de bâtiments plus durables.

La Commission examinera les possibilités de formation, d'orientation et d'échange d'expérience sur la construction durable.

La Commission envisagera des mesures pour faire face au volume croissant de déchets de construction et de démolition dans le cadre de la stratégie thématique sur la prévention et le recyclage des déchets.

La Commission développera l'étiquetage environnemental des matériaux de construction (déclaration environnementale de produit et/ou ecolabel UE) et proposera un ecolabel UE et/ou une déclaration environnementale de produit pour les bâtiments et/ou leurs équipements et services.

2.4. Urbanisme durable

L'urbanisme durable fait référence au schéma et au type d'occupation des sols dans la zone urbaine.

2.4.1. Les raisons pour lesquelles l'urbanisme durable est une priorité

La façon dont le territoire est aménagé dans une zone urbaine est fondamentale pour le caractère de la ville, ses performances environnementales et la qualité de vie qu'elle offre à ses habitants. Les choix en matière d'aménagement du territoire doivent protéger l'identité d'une ville, son patrimoine culturel, son plan historique, ses espaces verts et sa biodiversité. De mauvais choix en la matière ont abouti à des agglomérations jugées peu attrayantes, et des schémas urbains non durables.

Le mitage est le phénomène urbain à résoudre en priorité. Les villes s'étendent dans les zones rurales à un rythme plus rapide que la croissance de leur population (20% d'expansion au cours des 20 dernières années, contre seulement 6% de citoyens en plus au cours de la même période). Les espaces verts (qui constituent des terres agricoles et naturelles précieuses) sont remplacés par des zones d'habitation à faible densité et des commerces. Le mitage renforce les besoins en déplacements et accroît la dépendance envers les moyens privés de transport motorisé, ce qui accroît la congestion routière, la consommation d'énergie et les émissions polluantes. Ces problèmes sont particulièrement aigus dans le cas de zones résidentielles à faible densité situées à grande distance des lieux d'activité quotidienne (travail, courses, loisirs). On constate une forte augmentation de l'utilisation de la voiture lorsque la densité tombe en dessous de 50 à 60 personnes à l'hectare (voir la figure 2).

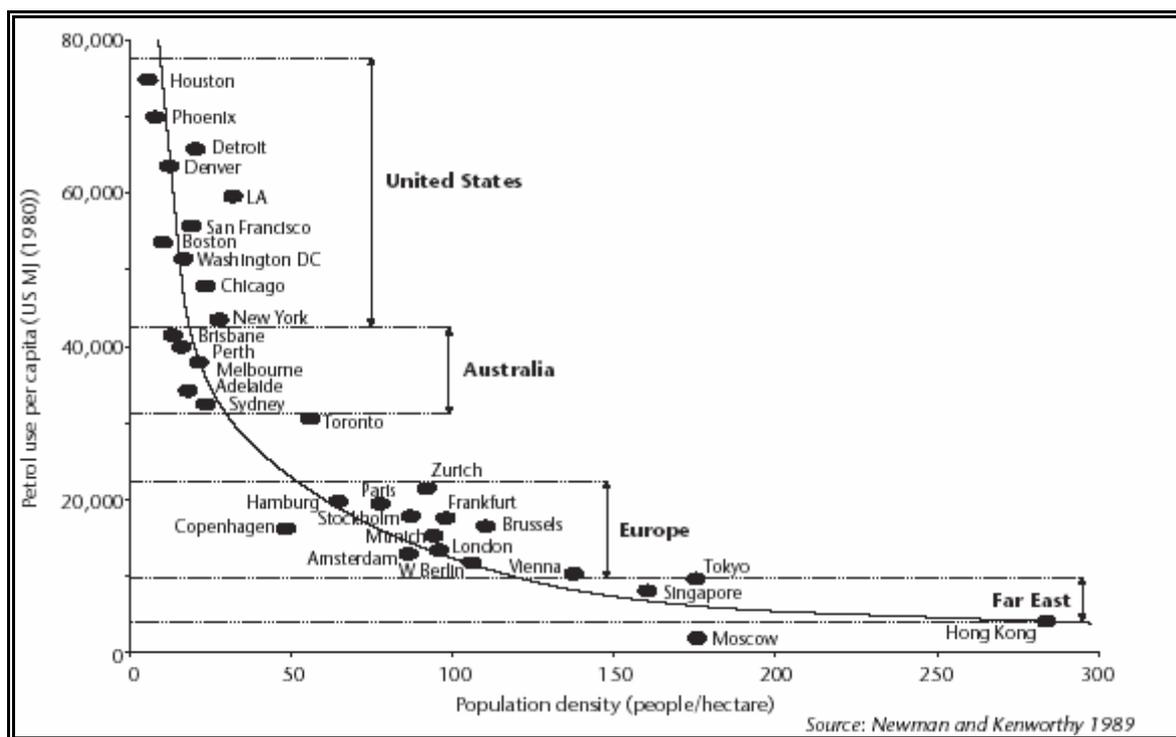


Figure 2: l'utilisation de la voiture diminue à mesure que la densité de la population augmente (reproduit avec autorisation)⁵²

Contrairement aux villes des États membres actuels, les pays adhérents et candidats connaissent encore des phénomènes d'exode rural au profit de certaines villes. Cela ne suffit cependant pas à expliquer le taux de croissance de ces agglomérations. Le mitage représente un grave problème pour ces pays, résultant de modifications dans l'occupation des sols et de la construction de grands centres commerciaux et d'autres installations commerciales. Ces grandes surfaces représentent jusqu'à 30% des surfaces commerciales des villes de ces pays, une part bien plus importante que dans les États membres. La migration de l'activité économique au-delà des limites communales réduit également les recettes fiscales de la ville, ce qui réduit sa capacité à investir à long terme.

⁵² Newman PW and Kenworthy JR, 1989. Gasoline Consumption and cities: a comparison of US cities with a global survey (*la consommation de carburants et les villes: comparaison des villes américaines avec une enquête planétaire*). Journal of American Planning Association, 55(1): 24-37.

Parallèlement à cet étalement des villes, nombre d'entre elles comptent des quantités de terrains vagues et de bâtiments vides. La ségrégation sociale peut survenir dans ces villes, les habitants les plus aisés délaissant les quartiers les moins attrayants. Là encore, ces problèmes sont plus aigus dans les pays adhérents et candidats que dans les États membres. Les terrains vagues et les bâtiments vides doivent être utilisés et mis en valeur, afin de faire baisser la pression pour de nouvelles constructions en dehors de l'agglomération. Les coûts sociaux, économiques et environnementaux de la non utilisation de terrains et d'immeubles en milieu urbain sont élevés.

L'implantation des infrastructures est une autre question cruciale d'aménagement. Les villes sont en concurrence pour attirer les investissements, et mettent en place des mesures incitatives, tels que les sites vierges, où les coûts de construction sont inférieurs pour de nouveaux projets commerciaux. Or l'implantation des emplois, des centres commerciaux et des loisirs en dehors des centres urbains, par exemple à l'intersection d'autoroutes, sape la viabilité économique du centre-ville en tant que quartier commercial, encourage l'utilisation de la voiture et exclut ceux qui ne possèdent pas de voiture de l'accès à ces emplois et services. L'implantation des installations industrielles à l'intérieur d'une agglomération soulève également des questions d'équité sociale, car elles sont en général situées dans les quartiers défavorisés.

Des communications antérieures (voir annexe 1) ont souligné la nécessité de construire des agglomérations denses où se côtoient différentes fonctions, afin de limiter au maximum ces problèmes. Différentes approches suivies dans les villes de certains pays adhérents et candidats, notamment une forte séparation des fonctions à l'intérieur de l'agglomération, accroissent la nécessité de se déplacer. Ces zones doivent être restructurées pour les rendre plus durables. Les vastes zones d'habitation à l'extérieur de la ville dépourvues des services de base devront être rééquipées de manière à constituer des communautés durables.

Un exemple de bonnes pratiques en matière d'urbanisme durable

Après la seconde guerre mondiale, Varsovie (Pologne) devait être reconstruite afin de reconstituer rapidement son parc de logements et faire face à une croissance rapide de la population. La cité Natolin Wyzyny⁵³ constitue un exemple des grands ensembles construits alors. Elle se caractérise par de grands immeubles, une structure spatiale monotone et de vastes espaces ouverts. La reconstruction et la privatisation de la cité a commencé en 1994. Les mesures prises comprenaient notamment la pose d'une isolation thermique sur les façades, la modernisation de l'installation de chauffage et de la plomberie, et la mise en place de compteurs individuels. Une subvention publique de 920 000 écus a été accordée pour l'isolation des façades. En 1998, environ 60% des logements avaient été privatisés, et 90% des logements avaient été rénovés ou reconstruits. En outre, les schémas fonctionnels des bâtiments ont été modifiés de façon à offrir une combinaison de fonctions et à créer des quartiers durables plutôt que de grands ensembles d'habitation uniformes n'offrant pratiquement aucun service. D'importantes surfaces commerciales et professionnelles ont été créées. Le projet de reconstruction a abouti à une communauté plus durable, agréable à vivre et avec des normes élevées d'efficacité énergétique.

⁵³

www.ursynow.pl

La mobilité croissante entraîne l'apparition de nouveaux schémas de développement urbain, où une même agglomération peut avoir plusieurs « centres », chacun d'entre eux étant spécialisé dans une fonction (commerce, travail, loisirs) ou bien en concurrence. Les liens entre agglomérations voisines se multiplient également, ce qui aboutit à des réseaux de villes. Un des défis de l'urbanisme est de réagir face à ces nouveaux schémas de façon à juguler les effets néfastes de la dépendance excessive envers la voiture particulière et du mitage (voir la vision proposée pour un urbanisme durable à l'annexe 2), et de développer la coopération nécessaire entre municipalités voisines.

L'espace vert disponible dans une ville influe fortement sur la qualité de vie de ces citoyens. Ces espaces offrent en effet des possibilités spécifiques d'exercice physique, de relations sociales, de détente et de calme. Des espaces verts, parcs et forêts, bien gérés, peuvent devenir des lieux urbains très appréciés. Il convient de les protéger, et d'examiner la possibilité de convertir en espaces verts ou en d'autres lieux publics les friches industrielles. Les espaces verts sont également importants pour la biodiversité urbaine. L'urbanisme doit protéger les habitats naturels importants et promouvoir la biodiversité en l'intégrant dans le tissu urbain. Permettre aux citoyens de conserver un contact avec la vie sauvage est important pour sensibiliser aux questions environnementales générales.

Outre ces questions, l'occupation des sols va gagner en importance dans toutes les villes européennes à mesure de l'évolution démographique et environnementale. Les citoyens d'Europe vivent plus longtemps, et la demande de logements pour une seule personne s'accroît également. Alors que la population totale de l'Italie, de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal est en baisse, le nombre de foyers connaît une forte augmentation. Il convient de gérer cette demande de manière durable. L'expansion des villes doit être planifiée et s'inscrire dans une stratégie globale à long terme, avec des incidences environnementales identifiées et réduites au minimum, et non pas constituer un processus aléatoire aboutissant au mitage. Le changement climatique à venir peut imposer de revoir les projets actuels de nouvelles implantations dans certaines zones où, par exemple, le risque d'inondation sera devenu trop important.

Un exemple de bonnes pratiques en matière d'urbanisme durable

La ville de Vitoria-Gasteiz (Espagne) met systématiquement en œuvre une politique d'aménagement multifonctionnel, de haute densité le long des axes de transport en commun, de réhabilitation des quartiers historiques, de décentralisation des services sociaux, d'accès équilibré aux espaces verts, de développement des transports publics, pistes cyclables et zones piétonnes, ainsi que d'autres principes essentiels de l'urbanisme durable, tels que l'investissement dans des programmes sociaux. Ainsi, alors que sa population a quadruplé depuis les années 1950, la ville a pu maintenir et développer un environnement urbain dense et de qualité, entouré d'une ceinture verte.

Les centres-villes doivent devenir des lieux de vie attrayants, faute de quoi, malgré les arguments en faveur de villes denses, les citoyens continueront de fuir vers les banlieues ou la campagne avoisinante. La communication de 1999 "Développement urbain durable dans l'Union européenne: un cadre pour l'action" et le rapport de 2001 du groupe d'expert de l'UE sur l'environnement urbain « Vers une utilisation plus durable des sols » (voir annexe 1) soulignent l'importance de l'occupation des sols dans la réalisation d'un environnement urbain durable, pour les raisons évoquées plus haut. L'occupation des sols a un grand rôle à jouer dans le caractère durable de l'espace bâti, par exemple en permettant un alignement adéquat pour maximiser le chauffage solaire passif. L'urbanisme durable constituera donc un élément essentiel de la stratégie thématique pour l'environnement urbain.

2.4.2. Initiatives communautaires actuelles en matière d'urbanisme

La perspective européenne pour le développement spatial⁵⁴ établie en 1999 par le comité pour le développement spatial a été adoptée par tous les États membres, sur une base volontaire. Il fixe les objectifs et les orientations pour un développement spatial équilibré et durable, un tiers des 60 options politiques convenues traitant de la question des moyens de maîtriser l'expansion physique des villes. À la suite de cette publication, le programme ORATE (Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen) met en œuvre et coordonne la recherche sur la planification spatiale, et met en place un cadre pour la collecte et l'analyse de données spatiales.

Plusieurs directives ont une influence sur l'occupation des sols urbains, notamment les directives sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE)⁵⁵ et sur l'évaluation environnementale stratégique (EES)⁵⁶ ainsi que la directive cadre dans le domaine de l'eau⁵⁷. L'article 12 de la directive concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses⁵⁸ (Seveso II) fait obligation aux États membres de veiller à ce que les objectifs de prévention d'accidents majeurs et la limitation des conséquences de tels accidents soient pris en compte dans leurs politiques d'affectation ou d'utilisation des sols et/ou dans d'autres politiques pertinentes. La participation publique au processus décisionnel en matière d'environnement est un élément important dans ces procédures, conformément à la convention d'Aarhus.

La Commission prépare actuellement une proposition de directive cadre visant à créer une politique et un cadre juridique pour la mise en place et l'exploitation d'une infrastructure d'information spatiale en Europe (INSPIRE⁵⁹). Elle assure la mise à disposition rapide d'informations spatiales (géographiques) harmonisées et de qualité aux fins de la formulation, de la mise en œuvre, de la surveillance et de l'évaluation des politiques communautaires, ainsi que de la mise à la disposition des citoyens d'informations concernant un large éventail de secteurs aux niveaux local, régional, national ou international. Cela contribuera grandement à l'amélioration de l'ampleur et de la qualité des données spatiales à la disposition de tous ceux qui participent à la conception des villes et à la planification de l'occupation des sols.

⁵⁴ ESDP: European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union (*Perspective européenne de développement spatial – Vers un aménagement durable et équilibré du territoire de l'Union européenne*) (1999) ISBN 92-828-7658-6.

⁵⁵ Directive 85/337/CEE telle que modifiée par la directive 97/11/CEE.

⁵⁶ Directive 2001/42/CE.

⁵⁷ Directive 2000/60/CE.

⁵⁸ Directive 96/82/CE.

⁵⁹ www.ec-gis.org/inspire

Les orientations pour les programmes de la période 2000-2006⁶⁰ soulignent la nécessité d'approches durables en ce qui concerne l'aménagement du territoire urbain, et plus particulièrement le caractère prioritaire de la «réhabilitation de sites abandonnés (friches industrielles) par rapport à la création d'unités en rase campagne». L'initiative URBAN II soutient une utilisation mixte et respectueuse de l'environnement pour les friches industrielles, avec pour corollaire des pressions réduites dans le sens de l'aménagement de terrains vierges et du mitage urbain. Les mesures éligibles indicatives sont la remise en état des sites abandonnés et des sols pollués; la réhabilitation des espaces publics, notamment les espaces verts; la rénovation des bâtiments en vue d'accueillir des activités économiques et sociales, d'une manière durable et respectueuse de l'environnement. INTERREG offre des possibilités analogues.

Les orientations communautaires concernant les aides d'État aux fins de la protection de l'environnement⁶¹ indiquent les conditions dans lesquelles l'aide financière aux entreprises en vue de la réhabilitation de sites industriels pollués peut être considérée comme compatible avec le marché commun. La section E.1.8 de cet encadrement communautaire indique que le principe du « pollueur-payeur » s'applique, et que par conséquent la réhabilitation d'un site pollué ne peut donner lieu à une aide que lorsque le pollueur ne peut être identifié ou n'est pas solvable. Outre les mesures compatibles décrites dans l'encadrement communautaire, la Commission, dans sa décision "aide d'État n° 385/2002 - Royaume-Uni: aide à l'assainissement des sols » a récemment considéré que l'aide à la réutilisation de friches industrielles pouvait d'une manière générale être jugée compatible avec le marché commun.

La Commission soutient différents projets de recherche liée à la redynamisation des centres-villes et des quartiers, à la réhabilitation et la réutilisation de sites pollués et de friches industrielles, à la rénovation durable de zones urbaines tels que les grands ensembles, ainsi qu'à des moyens de réduire le mitage, en particulier par le biais de la planification intégrée de l'occupation des sols et des transports (voir annexe 3).

Dans le cadre de la stratégie thématique pour la protection des sols⁶², la Commission a inscrit l'imperméabilisation de sols comme une des huit principales menaces pour les sols européens. Une série d'indicateurs fondamentaux concernant l'imperméabilisation des sols est en cours au centre thématique sur l'environnement terrestre.

La Commission prépare actuellement une communication sur les risques⁶³, qui portera notamment sur la nécessité de cartographier les risques naturels et d'origine humaine, tels que les risques d'inondation. Cela aidera ceux qui participent à la conception des villes à tenir compte plus systématiquement de ces risques dans leur planification.

⁶⁰ Communication de la Commission concernant les Fonds structurels et leur coordination avec le Fonds de cohésion - Orientations pour les programmes de la période 2000-2006 (JO C 267 du 22/09/1999, p. 12).

⁶¹ JO C 37 du 3.2.2001, p. 3.

⁶² COM(2002) 179 final.

⁶³ www.europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/integrated_strategy_en.htm

La communication de 2001 sur un plan d'action pour la biodiversité aux fins de la conservation des ressources naturelles⁶⁴ prévoyait notamment une série d'actions visant spécialement les zones urbaines, en particulier en relation avec l'utilisation des sites vierges, des friches industrielles et des sites pollués. La Commission fera rapport au Conseil et au Parlement en 2004 sur l'avancement de la mise en oeuvre du plan, passant en revue les différentes priorités de chacune des actions. Le volet urbain sera pleinement examiné dans ce rapport.

2.4.3. Autres mesures nécessaires pour parvenir à un urbanisme durable largement répandu

La vision préférentielle d'une implantation dense à fonctions multiples avec remise en valeur des friches industrielles et des immeubles vides, et expansions planifiées des zones urbaines plutôt qu'un mitage au coup par coup, a été confirmée dans chaque communication communautaire consacrée à l'environnement urbain (voir annexe 1). La stratégie prendra cette vision pour base des villes d'Europe, tout en reconnaissant qu'il existe des limites à la densité de population (il est clair que certaines agglomérations présentent un environnement de mauvaise qualité en raison d'une surpopulation) et que la reconversion de zones monofonctionnelles en zones à fonctions multiples est plus aisée que l'élimination du mitage ou la densification de l'occupation des sols. La vision sera développée de manière à tenir compte des tendances actuelles dans les villes (centres multiples) ainsi que de la dimension régionale (décentralisation concentrée).

Il n'appartient pas à la Communauté de fixer un système normalisé pour les choix en matière d'occupation des sols, ni de définir le schéma d'implantation urbaine « idéal », car chaque agglomération est unique, et les solutions pour parvenir à un environnement urbain durable sont spécifiques à chaque ville. Il est clair cependant que certaines approches ne sont pas durables; la stratégie cherchera à dissuader d'y recourir, et promouvra des alternatives durables. Les actions proposées en relation avec la gestion urbaine durable (section 2.1.3) y contribueront. La Commission étudiera également la possibilité d'élaborer des lignes directrices sur des questions particulières qui pourraient avoir une influence positive sur la pratique quotidienne. Elles pourraient porter par exemple sur l'implantation et la densité des nouveaux aménagements, sur l'intégration des espaces verts, sur la rénovation des zones urbaines en vue de les rendre plus durables, ou sur la continuité du tissu urbain (liaison du neuf et de l'ancien).

Le mitage est une question prioritaire pour les villes européennes, et à ce propos les bénéfices associés à la remise en valeur des terrains vagues et des friches industrielles dans les centres-villes ne font pas de doute. Certaines villes ont déjà adopté des politiques et approches qui ont permis de ralentir le phénomène du mitage et d'accroître la densité de l'occupation des sols. Les États membres doivent veiller à ce que leurs systèmes de planification de l'occupation des sols permettent de réaliser ces objectifs. Des incitations à l'urbanisme durable, par exemple des mesures visant à dissuader d'aménager des terrains vierges, doivent être adoptées. Les stratégies et politiques concernant les agglomérations doivent être reliées aux stratégies régionales et nationales afin de garantir leur cohérence et d'éviter que des initiatives locales soient entravées.

⁶⁴ COM(2001) 132 final.

La recherche, l'échange d'expérience et la promotion des meilleures pratiques en matière d'occupation des sols urbains revêtent une importance particulière, et la Commission étudiera les possibilités de renforcer ces activités.

La stratégie thématique pour les sols portera sur des questions telles que l'imperméabilisation des sols, pertinentes pour ce thème prioritaire, et des mesures additionnelles visant à réduire ce phénomène peuvent être proposées. Des objectifs tels que la remise en valeur des friches industrielles et la limitation du mitage sont communs aux deux stratégies.

Actions proposées pour la future stratégie thématique

(ces propositions feront l'objet de nouvelles consultations en 2004)

Urbanisme durable

Tous les États membres seront encouragés à:

- veiller à ce que leurs systèmes de planification de l'occupation des sols aboutissent à des schémas d'implantation urbaine durable et prennent en compte les risques environnementaux, et à entreprendre une étude à cette fin;
- prendre des mesures propres à encourager la remise en valeur des friches industrielles plutôt que l'aménagement de terrains vierges, créer des bases de données nationales concernant les friches industrielles, fixer des objectifs ambitieux pour leur remise en valeur, et fournir une aide à la réutilisation des immeubles vides dans les zones urbaines;
- fixer des densités minimales pour les zones résidentielles, propres à encourager une densification et à enrayer le mitage;
- évaluer les conséquences du changement climatique pour leurs villes, afin que des aménagements inappropriés ne soient pas entamés et que les adaptations aux nouvelles conditions climatiques puissent être intégrées dans le processus de planification de l'occupation des sols.

La Commission élaborera des lignes directrices pour une planification spatiale axée sur la forte densité et la multifonctionnalité, et proposera des définitions des friches industrielles et des terrains vierges. Elle étudiera également la possibilité de définir d'autres orientations sur des questions particulières d'urbanisme.

Elle examinera enfin les possibilités de formation, de recherche et d'échange d'expérience sur la gestion urbaine durable.

L'Agence européenne de l'environnement (AEE) continuera de surveiller en priorité les modifications de l'occupation et de la couverture des sols. Le mitage et l'occupation des sols feront l'objet d'un rapport spécial de l'AEE.

3. VERS UNE APPROCHE PLUS INTÉGRÉE

Un des principaux défis lié à l'amélioration de l'environnement urbain tient à la diversité des problèmes environnementaux, à la multitude des forces, des acteurs et des facteurs qui influent sur l'environnement et la qualité de la vie dans les zones urbaines, et à l'approche fragmentaire suivie jusqu'à présent. L'intégration est nécessaire selon plusieurs axes:

- horizontalement, afin d'intégrer l'environnement urbain dans les politiques communautaires les plus pertinentes, notamment les transports, la cohésion, la santé, la recherche et le développement technologique.
- horizontalement encore, au sein de la politique environnementale communautaire, afin de développer une dimension urbaine dans les secteurs clés, tels que l'eau, l'air, le bruit, les déchets, le changement climatique, la nature et la biodiversité;
- verticalement, entre les différents niveaux d'administration: UE, national, régional et local;
- horizontalement enfin, au niveau local, en encourageant les autorités locales à adopter un plan intégré de gestion environnementale et à mettre en œuvre un système intégré de gestion environnementale (voir la section 2.1).

3.1. Intégration horizontale dans les politiques communautaires

L'intégration des questions d'environnement urbain dans les politiques pertinentes de l'UE est un processus de longue haleine qui nécessite une coopération et une coordination cohérentes et continues entre les différents services de la Commission.

Le livre vert de 1990 sur l'environnement urbain (voir annexe 1) a entamé ce processus d'intégration au sein de la Commission, et relevé le profil des questions et des politiques en matière d'environnement urbain. Il a contribué au lancement de l'initiative URBAN⁶⁵, du Fonds communautaire de développement régional, qui a consacré environ un milliard d'euros au développement durable de quartiers confrontés à de graves difficultés sociales, environnementales et économiques. La communication de 1998 intitulée "Développement urbain durable dans l'Union européenne: un cadre pour l'action" a abouti à l'inclusion de considérations environnementales dans les orientations de la Commission pour les programmes de développement régionaux 2000-2006, a contribué à la reconduction de l'initiative URBAN (environ 728 millions d'euros) et a soutenu le développement du programme de recherche sur la ville de demain et le patrimoine culturel. Toutes les intentions inscrites dans le cadre ne se sont cependant pas concrétisées, et la stratégie thématique revigorera le processus d'intégration.

⁶⁵ europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/index_en.htm

À compter de 2003, la Commission réalise une analyse d'impact approfondie⁶⁶ pour toutes les politiques nouvelles importantes et les instruments qui s'y rattachent et sont susceptibles d'avoir des incidences environnementales, économiques et sociales notables. Les questions pertinentes pour l'environnement urbain, telles que l'occupation des sols, les transports, la pollution et la santé, sont abordées dans cette analyse. Cela contribuera à garantir que les futures politiques communautaires émanant de tous les services de la Commission sont compatibles avec les objectifs de la stratégie thématique.

Dans le domaine de la recherche, les résultats du programme sur la ville de demain et le patrimoine culturel commencent à être publiés. Le programme a eu dès le départ vocation à tracer une approche complète, en intégrant les principales questions urbaines. Il ne fait déjà pas de doute que certains résultats importants vont combler des lacunes du savoir, apporter de nouvelles approches et permettre des choix en meilleure connaissance de cause. On en trouvera des exemples à l'annexe 3. Il est essentiel de poursuivre l'effort visant à recenser et diffuser les meilleures pratiques issues des projets soutenus au titre du programme cadre communautaire de recherche, afin qu'elles soient largement mises en oeuvre dans les villes⁶⁷. Il convient également d'apporter un soutien lorsque des technologies innovantes doivent faire l'objet de travaux de développement supplémentaires pour être mises en oeuvre dans l'environnement urbain.

Dans le domaine de la politique de cohésion, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion ont contribué de manière significative au développement durable de nombreux centres urbains. Pour la période de programmation 2000-2006, au moins 10% des montants alloués par le FEDER (objectifs 1 et 2) vont aux centres urbains et aux citoyens. Cela correspond à près de 15 milliards d'euros (11,5 au titre de l'objectif 1 et 3,4 au titre de l'objectif 2). Des contributions importantes du Fonds de cohésion concernent le même objet, bien que l'estimation du total des montants soit plus difficile. Certains exemples d'utilisation des fonds sont inclus à l'annexe 5. Dans le contexte du troisième rapport sur la politique de cohésion, la Commission envisage d'utiliser des fonds d'intégration aux fins du développement urbain dans la politique de cohésion après 2006.

Le caractère essentiel de l'éducation et de la formation a été souligné dans chaque thème prioritaire, et la Commission étudiera les moyens d'un soutien dans ces domaines au titre de programmes tels que Leonardo da Vinci.

Par son orientation sur les quatre thèmes prioritaires fortement liés à ces domaines ainsi qu'à d'autres champs d'action communautaire, la stratégie thématique aboutira elle-même à une meilleure intégration des questions d'environnement urbain dans les politiques communautaires pertinentes, en particulier en relation avec les transports et l'énergie.

⁶⁶ Communication de la Commission sur l'analyse d'impact, COM(2002) 276 final.

⁶⁷ Remarque: de nombreux projets de recherche et actions concertées en matière urbaine ont été lancés en Europe dans le cadre de COST et d'EUREKA.

Actions proposées pour la future stratégie thématique

(ces propositions feront l'objet de nouvelles consultations en 2004)

Intégration dans les politiques communautaires

La Commission considère que les lacunes de connaissances identifiées lors de la préparation de la stratégie thématique devraient orienter la poursuite des activités de recherche et de démonstration en matière urbaine au niveau de l'UE, notamment une diffusion renforcée des résultats obtenus lors des travaux européens en cours ou futurs dans ce domaine.

Dans le contexte du troisième rapport sur la politique de cohésion, la Commission envisage d'utiliser des fonds d'intégration aux fins du développement urbain dans la politique de cohésion après 2006.

La Commission étudiera la possibilité de soutenir, dans le cadre de la politique en matière d'éducation et de formation, par le biais de programmes tels que Leonardo da Vinci, la réalisation d'un environnement urbain durable.

3.2. Intégration horizontale dans la politique environnementale communautaire

La Communauté est active dans tous les secteurs environnementaux critiques pour les zones urbaines, en particulier la qualité de l'air, le changement climatique, les déchets, l'eau, le bruit et la biodiversité. Bien que la plupart des mesures actuellement en cours dans ces secteurs ne soient pas spécifiquement axées sur les zones urbaines, elles contribuent notablement à l'amélioration de l'environnement urbain. Il importe que les valeurs de référence fixées par ces mesures générales soient concrétisées. La stratégie thématique étudiera la manière dont la réalisation de ces objectifs peut être facilitée dans les zones urbaines, et dont une dimension urbaine particulière peut être intégrée dans des futures mesures et actions d'accompagnement. On trouvera à l'annexe 6 les grandes lignes des activités en cours dans les secteurs pertinents pour les thèmes prioritaires indiqués dans la stratégie thématique.

Actions proposées pour la future stratégie thématique

(ces propositions feront l'objet de nouvelles consultations en 2004)

Intégration dans la politique environnementale communautaire

Eau: dans le contexte de la directive cadre dans le domaine de l'eau et de sa stratégie commune de mise en oeuvre, la Commission formulera une recommandation concernant la façon dont les autorités locales peuvent mettre en oeuvre une gestion durable de l'eau et contribuer plus efficacement à la gestion du bassin hydrographique. D'autres mesures plus ciblées seront également envisagées dans la stratégie.

Changement climatique: la Commission étudiera la possibilité de soutenir des réseaux de villes traitant de l'adaptation aux impacts du changement climatique, et apportera un soutien scientifique général, concernant par exemple la nature, l'ampleur et le moment d'apparition des différents effets que l'on prévoit.

Air: le programme CAFE (Air Pur pour l'Europe) prendra en compte, dans l'élaboration de mesures relatives à la qualité de l'air, la gestion de la demande de transports urbains et les éléments de transfert modal. CAFE explorera également les liens entre la qualité de l'air à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments dans les zones urbaines, et les exigences de publication concernant la qualité de l'air seront réexaminées afin de permettre un accent sur l'aspect urbain.

Déchets: dans le cadre de la stratégie thématique sur la prévention et le recyclage des déchets, la Commission évaluera le rôle potentiel de la Communauté dans le développement d'initiatives locales de gestion et de réduction des incidences environnementales liées aux déchets. En particulier, la dimension urbaine de la gestion de certains flux de déchets, tels que les déchets de construction et de démolition (voir également la section 2.3.3) sera prise en compte dans la définition de la future politique communautaire de promotion du recyclage.

Nature et biodiversité: la Commission élaborera des orientations destinées à aider les autorités locales à gérer et à promouvoir la biodiversité dans les zones urbaines, ainsi que des lignes directrices sur la protection des espèces et des habitats menacés dans les zones urbaines. La Commission définira des indicateurs de biodiversité.

Pesticides: des mesures pertinentes (formation, orientation) seront proposées, dans le cadre de la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides⁶⁸, aux autorités locales et aux autres utilisateurs professionnels et non professionnels, sur différentes questions liées à l'utilisation durable des pesticides.

⁶⁸ COM(2002) 349 final.

3.3. Intégration dans les différents niveaux d'administration

La stratégie thématique sera principalement axée sur les zones urbaines, mais l'influence des facteurs régionaux et nationaux est forte et doit être prise en considération dans l'élaboration des stratégies locales en vue d'un environnement urbain sain et de haute qualité. De même, les stratégies régionales, nationales et communautaires doivent être réexaminées afin de s'assurer qu'elles poursuivent les mêmes objectifs au niveau local. L'intégration verticale entre ces différentes administrations est vitale. Un élément clé de cette intégration devrait être l'adoption par les États membres, dans le cadre de leurs plans de développement durable, d'une stratégie nationale en matière d'environnement urbain. Le cas échéant, il conviendrait d'adopter également des stratégies régionales. Celles-ci devraient aider à assurer l'exécution du plan de mise en œuvre de Johannesburg, convenu lors du sommet mondial du développement durable.

Afin de soutenir ce processus et de fournir des informations ainsi que des services d'expert et de conseil à leurs villes, il convient que les États membres désignent des « points de contact pour l'environnement urbain » au niveau national et/ou régional. Ces points de contact seraient chargés d'aider les autorités locales et régionales à accéder à des informations et des services d'expert, ainsi qu'à des actions de formation et de sensibilisation et à des exemples de bonnes pratiques, en vue de faciliter la mise en œuvre de la stratégie nationale pour l'environnement urbain.

Un exemple de bonnes pratiques pour un point de contact national en matière d'environnement urbain

En 1973, l'Institut allemand des affaires urbaines (Difu)⁶⁹ a été fondé par le Deutscher Städtetag (association allemande des villes) en vue de déterminer les perspectives à long terme en matière de développement urbain, et de fournir aux municipalités des conseils d'expert afin de les aider à résoudre leurs problèmes. Avec ses 100 employés, la Difu offre à quelque 130 villes un large éventail de services dans les domaines de l'environnement urbain, du développement urbain, des politiques économique, social et culturelle, de la législation et des finances communales. Des études, des rapports d'expert, des séminaires de formation, des services d'information et de documentation ainsi que des publications régulières promeuvent une diffusion des résultats scientifiques axée sur les besoins des utilisateurs. La Difu représente un forum où les autorités locales peuvent échanger des idées et des expériences et où les municipalités peuvent obtenir des conseils sur la façon de réaliser leurs objectifs de planification dans la pratique administrative.

Des appels ont également été lancés en faveur de centres spécialisés sur des sujets particuliers. La 3e conférence ministérielle européenne sur le logement durable a ainsi recommandé la mise en place, dans chaque État membre, d'un point de contact national pour le logement durable, en vue d'encourager l'échange d'expériences et de bonnes pratiques. En effet, étant donné le caractère intégré des problèmes rencontrés en matière d'environnement urbain et auxquels doivent faire face les autorités locales, il conviendrait d'aborder tout l'éventail des questions par un point d'observation unique.

⁶⁹ www.difu.de

Il faut également noter que les structures et les limites administratives n'ont pas toujours suivi le rythme de l'extension géographique des agglomérations. Les États membres, les régions et les collectivités locales peuvent donc ressentir le besoin de réfléchir à la coordination et à la distribution des compétences nécessaires pour faire face aux grands problèmes environnementaux urbains, en particulier entre municipalités voisines et différents niveaux d'administration.

Dans le livre blanc de 2001 sur la gouvernance européenne, la Commission a avancé l'idée d'accords tripartites basés sur des objectifs entre les États membres, les autorités territoriales et la Commission, et considérait l'environnement comme un domaine se prêtant à l'essai de ce nouvel instrument. Trois projets pilotes sur l'environnement urbain ont été lancés afin d'estimer la valeur ajoutée d'accords tripartites dans ce domaine au niveau européen.

Actions proposées pour la future stratégie thématique

(ces propositions feront l'objet de nouvelles consultations en 2004)

Intégration entre les différents niveaux d'administration

Tous les États membres seront encouragés à:

- adopter des stratégies nationales et/ou régionales en matière d'environnement urbain;
- désigner des points de contact nationaux et/ou régionaux en matière d'environnement urbain;
- envisager des actions de sensibilisation des administrations régionales et locales aux questions d'environnement urbain.

Les États membres ainsi que les régions et les collectivités locales seront encouragés à développer la coordination et la distribution des compétences nécessaires pour traiter les principales questions environnementales urbaines.

4. INDICATEURS, DONNÉES, CIBLES ET RAPPORTS

Il importe de définir des indicateurs de l'environnement urbain. Ils permettent en effet de déterminer les données nécessaires pour suivre les tendances urbaines. Ils permettent également d'évaluer l'efficacité des initiatives et les progrès accomplis vers un environnement sain et de qualité, de fixer des objectifs et d'orienter les décisions sur des résultats plus durables.

Au niveau local, la Commission a établi une série d'indicateurs « prêt à l'emploi » de l'environnement urbain qui peuvent être utilisés par les villes sur une base volontaire. Les indicateurs communs européens (ICE)⁷⁰ ont été développés par le groupe d'experts de l'UE sur l'environnement urbain, et sont particulièrement utiles aux autorités locales dans leurs premiers pas face aux problèmes environnementaux qui se posent dans l'ensemble de leur agglomération. Ils donnent un fil conducteur pour l'élaboration initiale d'une politique et de plans d'action, ainsi que pour l'information des citoyens⁷¹, et relève le niveau général de sensibilisation aux questions d'environnement urbain. Ils peuvent être adaptés ou étendus par la municipalité en cause afin de refléter la situation locale, et se prêtent à la généralisation de la mise en oeuvre de plans de gestion environnementale par les autorités locales (voir la section 2.1.3).

Indicateurs communs européens

1. Taux de satisfaction des citoyens envers leur collectivité locale
2. Contribution locale au changement climatique
3. Mobilité locale et transport de passagers
4. Disponibilité d'espaces et de services publics
5. Qualité de l'air ambiant
6. Trajets domicile-école des enfants
7. Gestion durable de la collectivité locale et des entreprises implantées sur le territoire de la commune
8. Nuisances sonores
9. Utilisation durable des sols
10. Produits favorisant un développement durable
11. Empreinte écologique

⁷⁰ www.sustainable-cities.org/indicators/index.htm

⁷¹ 'Environmental Issue Report No 30 : Towards an Urban Atlas' (*Vers un atlas urbain*) Publication CCR/AEE ISBN 92-9167-470-2.

De nombreux indicateurs sont utilisés dans différentes villes d'Europe: leur utilisation est en général sporadique, ils ne permettent pas d'obtenir des données comparables, ou encore ils ne correspondent pas aux ambitions multiples de la stratégie thématique. De même, les données recueillies dans le cadre d'actions sectorielles, concernant par exemple l'eau ou l'air, ne font que rarement l'objet d'une analyse séparée au niveau urbain. La Commission déterminera donc une série d'indicateurs qui peuvent être utilisés au niveau européen pour orienter la collecte des données nécessaires au suivi de la stratégie. Ce processus s'appuiera sur la directive INSPIRE proposée (voir section 2.4.2), qui fournira un format normalisé pour la collecte et l'échange d'informations spatiales. Il prendra en compte les initiatives en cours tels que l'ICE, l'audit urbain II concernant l'analyse des données économiques, sociales et environnementales de 200 villes, ainsi que le mécanisme d'information sur l'environnement et les transports TERM (*Transport and Environment Reporting Mechanism*), qui fournit des données sur les transports et les paramètres environnementaux qui s'y rattachent. Il fera également appel au réseau européen d'information et d'observation de l'environnement (EIONET), mis en place par les pays membres de l'Agence européenne de l'environnement (AEE) et à des travaux tels que ceux de l'AEE et du Centre commun de recherche sur un Atlas urbain évaluant les liens entre le mitage et certains facteurs sociaux et économiques.

Un exemple de bonnes pratiques en matière de données environnementales urbaines

Le système d'information environnementale de Prague (IOZIP) a démarré dans les années 1980 et se concentre aujourd'hui sur la collecte et le traitement de données relatives à l'environnement, offrant ces informations aux municipalités, aux experts et au public. Cela donne aux planificateurs et aux investisseurs une excellente vue d'ensemble des problèmes environnementaux et de leur évolution. Le système réalise un éventail de produits, tels que l'atlas environnemental⁷², (soutenu dans le cadre d'un projet Interact de l'UE), une série de rapports sur "l'état de l'environnement urbain" à Prague⁷³ depuis 1989, des CD ROM sur l'évolution environnementale globale de la ville et un site Internet proposant données et cartes (base GIS) à un plus large public (projet pilote). La version en ligne comporte également des données tirées du projet HEAVEN de l'UE sur la qualité de l'air et les conditions météorologiques. Le système d'information communal, puissant et fondé sur des technologies récentes, s'avère très efficace pour assurer la liaison entre plusieurs projets environnementaux sur le développement durable de Prague. Le système est géré et financé par la ville de Prague.

En ce qui concerne les données sur l'environnement et la santé, la biosurveillance des enfants, comme prévu dans la stratégie européenne de l'environnement et de la santé, comporte un engagement à définir des indicateurs sur l'environnement et la santé, en regroupant les activités en cours dans les domaines de la santé et de l'environnement. En outre, la biosurveillance des enfants, telle que prévue dans la stratégie, sera principalement axée sur les enfants citadins. Ce programme permettra de déterminer sur le long terme si les progrès accomplis dans l'amélioration de l'environnement urbain se reflètent dans l'état de santé des enfants, et de repérer les villes dans lesquelles il convient d'intensifier les efforts.

Si des valeurs limites ont été fixées au niveau européen pour certains aspects de l'environnement urbain, tels que la qualité de l'air, il convient, pour de nombreux autres aspects tels que les transports urbains durables, que les objectifs soient fixés au niveau local. Les autorités locales sont les mieux placés pour tenir compte des conditions locales, ce qui ne peut être accompli en fixant un objectif européen unique. Il y a cependant un besoin évident d'orientation en ce qui concerne la fixation des objectifs; dans certains cas, il pourrait être utile d'envisager des objectifs indicatifs au niveau national ou européen. La Commission s'efforcera donc de fournir des orientations concernant la fixation d'objectifs, et étudiera les possibilités de définir des valeurs-cibles indicatives le cas échéant.

⁷²

www.wmap.cz/atlasen

⁷³

www.praha-mesto.cz/zp/rocenky/eng.asp

Enfin, l'AEE devrait, dans le cas de ses rapports réguliers, aborder l'état de l'environnement urbain dans les villes européennes. La directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement⁷⁴ impose déjà aux États membres de faire régulièrement rapport sur l'état de l'environnement. Le rapport sur l'état de l'environnement urbain devrait porter sur les principaux secteurs environnementaux (air, bruit, eau, déchets, biodiversité), sur les domaines prioritaires de la stratégie thématique (gestion, transports, construction et conception) et sur d'autres aspects plus généraux (santé, qualité de la vie). Il devrait comprendre, sous une forme ou une autre, une évaluation comparative des villes. Un rapport aussi détaillé est nécessaire pour orienter le développement futur de la stratégie thématique et diffuser les informations disponibles auprès des citoyens européens, et il permettrait d'encourager les collectivités locales à améliorer leurs performances environnementales.

Actions proposées pour la future stratégie thématique

(ces propositions feront l'objet de nouvelles consultations en 2004)

Définition d'indicateurs et fixation d'objectifs

La Commission déterminera les indicateurs clés pour la surveillance des effets de la stratégie thématique et l'état de l'environnement urbain.

Les États membres seront encouragés à soutenir l'utilisation des indicateurs communs européens au niveau local.

L'AEE fera rapport sur l'état de l'environnement urbain dans l'UE dans le cadre de ses rapports réguliers et assurera l'accès aux données sur l'environnement urbain afin d'améliorer l'information des décideurs politiques, des acteurs assurant la mise en œuvre des politiques et du public, et d'orienter et de suivre l'avancement de la stratégie thématique.

La Commission cherchera à fournir orientations et conseils aux municipalités en ce qui concerne la fixation d'objectifs environnementaux urbains, et étudiera les possibilités d'élaborer le cas échéant des valeurs-cibles indicatives.

⁷⁴ Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE, JO L 41 du 14.2.2003, p. 26.

5. SOUTIEN À LA GÉNÉRALISATION DES BONNES PRATIQUES AU NIVEAU LOCAL

5.1. Collectivités locales

En 1994, plusieurs villes et réseaux de collectivités locales en Europe ont élaboré la Charte d'Aalborg⁷⁵, qui engage ses signataires à lancer le processus de l'Agenda local 21 et à développer des plans d'action à long terme vers un environnement urbain durable. La campagne européenne pour les villes durables a été lancée en vue de créer un réseau reliant les signataires et les réseaux de villes existants, et d'élargir la participation à la Charte. Actuellement, les représentants politiques de plus de 1950 villes de 41 pays d'Europe ont engagé leur municipalité sur la Charte⁷⁶. Ces villes et leurs réseaux sont la force motrice du développement de l'Agenda local 21, ainsi que de sa mise en œuvre, et examinent actuellement une initiative Aalborg+10 qui irait sensiblement plus loin, en engageant ses signataires sur des actions et des objectifs clairs et chiffrés pour la prochaine décennie.

Un exemple de bonnes pratiques dans la mise en oeuvre de l'Agenda local 21

Entamé en 1998, le processus AL21 à Ferrare (Italie) fait maintenant partie intégrante de la stratégie de développement de cette commune. Effet d'un accent continu mis sur la sensibilisation, les notions de développement durable sont aujourd'hui comprises du plus grand nombre des parties prenantes locales, et font partie de la pratique quotidienne. Un éventail de méthodes visant à développer la participation et les partenariats (sous forme de forums, ateliers, groupes de travail, accords, projets) a été utilisé pour élaborer et mettre en oeuvre une série de plans locaux volontaires couvrant notamment l'énergie, la circulation, la santé et la protection sociale. Ces actions forment maintenant la base du nouveau schéma directeur de la ville. En 2002, la ville a approuvé son premier bilan environnemental, qui comprend des objectifs chiffrés pour la gestion des ressources naturelles, des procédures d'adjudication écologiques et la mise en place d'un système de gestion environnementale locale.

⁷⁵ www.sustainable-cities.org/keydocs.html

⁷⁶ Plusieurs régions ont également signé une initiative comparable, la Charte de Valence de 1998.

La Commission a soutenu la Charte d'Aalborg, la campagne qui s'y rattache et les divers réseaux qui travaillent en vue d'un développement urbain durable, notamment dans le cadre communautaire de coopération pour la promotion d'un développement durable⁷⁷. D'autres aides sont disponibles. L'initiative INTERREG⁷⁸ offre aux villes diverses possibilités pour l'échange d'expériences en matière de développement urbain durable, ainsi que pour des projets concernant le développement d'infrastructures environnementales à petite échelle, dont les possibilités sont actuellement sous-utilisées. De même, le programme URBACT permet aux villes participant à l'initiative URBAN d'échanger leur expérience et leurs meilleures pratiques. La Commission octroi également des aides à des activités de jumelage de villes⁷⁹ en vue de renforcer les liens existants entre les villes et d'encourager de nouvelles initiatives de jumelage. Plus d'un million de personnes par an bénéficient de cette initiative, et les thèmes environnementaux sont au centre d'environ un tiers des 1250 projets de jumelage soutenus chaque année. Les initiatives de jumelage offrent aux villes une excellente occasion d'échanger expériences et bonnes pratiques sur un large éventail de questions d'environnement urbain. En outre, les différents programmes de recherche de l'UE dans le domaine des villes (voir annexe 3) ont mis en relation plusieurs centaines de villes qui ont coopéré, dans de nombreux projets, au développement et à la mise en œuvre de bonnes pratiques.

Les États membres ont également un rôle important à jouer dans la promotion des meilleures pratiques, dans l'adoption de l'Agenda local 21 et de la Charte d'Aalborg ainsi que dans des initiatives similaires.

Compte tenu du développement de la stratégie et d'une approche de l'AL21 davantage axée sur l'action, la Commission étudiera les moyens d'adapter et de développer son soutien aux collectivités locales et à leurs réseaux, notamment dans un cadre révisé de coopération visant à promouvoir le développement urbain durable. La Commission examinera également la possibilité d'utiliser le cadre de coopération pour diffuser plus largement les résultats des projets sur la ville de demain et le patrimoine culturel ainsi que des autres projets européens pertinents pour l'environnement urbain.

5.2. Le rôle des citoyens

Une bonne part de la stratégie thématique reposera inévitablement sur des recommandations d'action à mener par la Commission européenne, les États membres et les collectivités locales. Toutefois, chaque citoyen a également un rôle capital à jouer dans la réalisation d'un environnement urbain durable et sain.

La participation du public au processus décisionnel est universellement reconnu comme un préalable à un développement et une gestion durables. Des initiatives telles que la convention d'Aarhus et le livre blanc sur la gouvernance promeuvent des possibilités de participation du public, et toutes les propositions inscrites dans la stratégie concernant des projets à établir par les municipalités devraient comporter des dispositions appropriées relatives à la participation du public.

⁷⁷ Décision n° 1411/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 concernant un cadre communautaire de coopération favorisant le développement durable en milieu urbain (JO L 191 du 13.7.2001, p. 1).

⁷⁸ www.interreg3c.net

⁷⁹ http://europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/towntwin/index_fr.html.

D'un point de vue plus fondamental, les choix et les comportements individuels influent fortement sur la réussite de tout projet local ou d'un cadre pour l'action. Les particuliers peuvent choisir d'aller à pied, en bicyclette, en autobus ou en voiture. Ils peuvent choisir la source d'énergie pour le chauffage de leur logement, et décider d'investir ou non dans une meilleure isolation. Comme indiqué dans la présente communication, l'absence d'une conscience publique des conséquences environnementales des actions individuelles représente parfois un obstacle majeur sur la voie d'une approche durable. La sensibilisation du public et la modification des comportements sont des éléments importants de toute stratégie visant à un environnement urbain sain et de haute qualité.

Au niveau européen, la Commission mène diverses activités de sensibilisation tels que la journée sans voiture, et celles-ci seront poursuivies. De nouvelles activités seront développées, telles que les journées vertes urbaines au cours desquelles les villes présenteront à leurs habitants leurs activités et leurs performances environnementales. Des stratégies établies par des municipalités, des régions et des gouvernements nationaux devraient non seulement faire participer le public, mais comporter des activités propres à encourager des modifications comportementales.

Actions proposées pour la future stratégie thématique

(ces propositions feront l'objet de nouvelles consultations en 2004)

Soutien à la généralisation des bonnes pratiques au niveau local

La Commission proposera un cadre communautaire révisé pour la coopération en vue de promouvoir un développement urbain durable.

La Commission étudiera les moyens d'améliorer la diffusion des résultats de la recherche urbaine auprès des villes.

La Commission examinera les possibilités de soutien au développement d'une initiative Aalborg+10 par laquelle des villes mettront sur pied une action coordonnée les engageant sur des objectifs clairs et chiffrés pour la prochaine décennie.

6. ÉTAPES SUIVANTES

Dans le cadre la préparation de sa proposition concernant la stratégie thématique, prévue pour la mi-2005, la Commission poursuivra le processus de consultation extensive qu'elle a engagé en vue de la présente communication, et invite les contributions et présentations d'idées et d'approches. À cette fin, la Commission organisera en 2004 plusieurs séminaires de consultation ainsi que des réunions de groupes de travail techniques consacrées à l'examen détaillé des actions proposées, de leur faisabilité et de la façon dont elles contribueraient à l'amélioration de l'environnement urbain. Ces groupes seront composés de parties intéressées et d'experts, y compris des représentants des États membres, des pays adhérents et des pays candidats, des régions, des villes, des entreprises, des ONG et des universités.

Le site internet de la Commission (www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm) présentera des documents à jour et permettra aux parties prenantes de faire directement leurs commentaires (date de limite de réception: 15 avril 2004).

Annexe 1: Élaboration d'une politique pour l'environnement urbain

La stratégie thématique constituera une étape importante dans une série d'initiatives qui ont contribué au développement d'une politique européenne en matière d'environnement urbain.

Le livre vert de 1990 sur l'environnement urbain⁸⁰ a représenté une description exhaustive et prophétique de tous les défis en matière d'environnement urbain, qui proposait pour la première fois une approche globale et une série d'actions au niveau européen, en soulignant l'importance du développement de la coopération et de l'intégration des politiques.

Le groupe d'experts de l'UE pour l'environnement urbain a été créé en 1991.

Le projet pour les villes durables a été lancé en 1993. Les objectifs de ce projet étaient les suivantes: promouvoir des idées nouvelles en matière de cadres urbains durables pour l'Europe; favoriser les échanges d'expérience; diffuser les bonnes pratiques en matière d'environnement urbain durable; formuler des recommandations à l'intention des institutions de l'UE et des autorités nationales, régionales et locales; contribuer à la mise en oeuvre du cinquième programme d'action communautaire dans le domaine de l'environnement.

En 1996, un groupe d'experts de l'UE a rédigé un rapport capital intitulé « Les villes durables européennes » à l'appui du processus de l'Agenda local 21. Le rapport établissait un cadre détaillé pour l'action locale, sur la base des principes fondamentaux de la gestion urbaine, de l'intégration des politiques, de l'approche en termes d'écosystèmes et de la coopération et du partenariat, en vue de l'avènement de zones urbaines durables:

La communication de 1997 « La question urbaine: orientations pour un débat européen »⁸¹ s'appuyait sur ce rapport en se concentrant sur les défis économiques, sociaux et environnementaux auxquels sont confrontées les villes d'Europe, et en soulignant la nécessité d'une perspective urbaine des politiques de l'UE. Elle a été suivie en 1998 par la communication « Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne »⁸² qui exposait pour la première fois une véritable approche de développement durable, visant quatre objectifs interdépendants:

- *renforcer la prospérité économique et l'emploi dans les villes;*
- *promouvoir l'égalité, lutter contre l'exclusion sociale et régénérer les zones urbaines ;*
- *protéger et améliorer l'environnement urbain, dans une perspective durable aux niveaux local et planétaire ; et*
- *contribuer à une bonne gouvernance et au renforcement des pouvoirs locaux.*

⁸⁰ COM(1990) 218 final

⁸¹ COM(1997) 197 final.

⁸² COM(1998) 605 final.

Cette communication exposait notamment en détail des objectifs concernant l'amélioration de l'environnement urbain qui restent d'actualité et formeront la base de la stratégie thématique:

- *améliorer la qualité de l'air ambiant dans les zones urbaines, la fiabilité et la qualité des approvisionnements en eau de boisson, la protection et la gestion des eaux souterraines et de surface; réduire à la source la quantité d'eau nécessitant un rejet définitif et réduire le bruit environnemental;*
- *protéger et améliorer l'environnement bâti et le patrimoine culturel, promouvoir la biodiversité et les espaces verts dans les zones urbaines;*
- *promouvoir des schémas d'implantation urbaine économes en ressources, en limitant les emprises au sol et le mitage;*
- *minimiser les incidences environnementales en s'efforçant de parvenir à un mode de développement économique à plus faible intensité de transports, et en encourageant l'utilisation de modes de transport plus durables;*
- *améliorer la performance environnementale des entreprises en promouvant une bonne gestion environnementale dans tous les secteurs;*
- *parvenir à une réduction mesurable et significative des émissions de gaz à effet de serre dans les zones urbaines, par une utilisation rationnelle de l'énergie, un recours accru aux énergies renouvelables, la production combinée de chaleur et d'électricité et la réduction des déchets;*
- *minimiser et gérer les risques environnementaux dans les zones urbaines;*
- *promouvoir des approches plus holistiques, intégrées et durables de la gestion des zones urbaines, au sein de secteurs urbains fonctionnels, promouvoir des approches par écosystèmes qui reconnaissent la dépendance mutuelle entre ville et campagne, améliorant ainsi la liaison entre les centres urbains et les campagnes environnantes;*

En 2001, le groupe d'experts de l'UE a rédigé un rapport intitulé "Vers une occupation plus durable des sols urbains: conseils à la Commission européenne pour ses politiques et actions ».

À un niveau plus général, l'article 6 du traité place le développement durable au centre des politiques et actions de l'UE, comme souligné dans la communication de 2001 "Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable"⁸³.

⁸³

COM(2001) 264 final.

Annexe 2: Une vision européenne pour des villes durables ainsi qu'une gestion urbaine, des transports, des constructions et un urbanisme durables

Les perspectives proposées ici ont été développées à la suite de consultations extensives, et seront utilisées pour guider la stratégie ainsi que tous ceux qui jouent un rôle clé dans sa mise en œuvre.

Les villes européennes du XXI^e siècle

Les villes devraient être conçues, construites et gérées de manière à créer les conditions d'une économie saine, dynamique, accessibles à tous et écologiquement viable, à assurer le bien-être et satisfaire les besoins des citoyens de manière durable, à avoir conscience des systèmes naturels sur lesquelles cette économie s'appuie et à fonctionner en harmonie avec eux.

Pour une gestion urbaine durable

La gestion urbaine durable est une dynamique de développement durable des zones urbaines, de leurs environs immédiats et, plus largement, des régions dans lesquelles elles se situent. Elle cherche à limiter au maximum les incidences négatives des zones urbaines sur les cycles écologiques à tous les niveaux, en appliquant le principe de précaution et en améliorant les conditions écologiques afin de faire des villes des lieux plus sains.

Elle est principalement axée sur la préservation de l'environnement naturel dans son contexte socio-économique, en intégrant les questions environnementales aux autres politiques, et en reconnaissant le caractère interdépendant des aspects sociaux, économiques et environnementaux, et la nécessité que les politiques parviennent à des résultats équitables et justes.

Elle nécessite de réformer les structures organisationnelles qui permettent des approches politiques intégrées des problèmes urbains, et se fonde sur les meilleures informations disponibles sur l'état de l'environnement, selon les approches et outils les plus appropriés qui satisfont les besoins spécifiques des zones urbaines en cause. Les collectivités locales sont les agents naturels de la gestion urbaine durable.

Cette gestion développe une culture de l'apprentissage, de la compréhension et du respect au sein des organisations et entre les individus participant à la conception de la politique de développement durable, et implique la participation des parties intéressées, des associations et des simples citoyens à un processus décisionnel ouvert et accessible à tous.

Elle constitue un cycle permanent d'analyse des problèmes, de planification et de programmation, de mise en œuvre, de surveillance, d'évaluation des progrès qui se fonde sur un corpus de connaissances et d'expérience, de telle manière que les approches politiques tirent les leçons du passé, et en reconnaissant la nécessité d'une vision à long terme.

Pour des transports urbains durables

Un système de transports urbains durable:

- assure la liberté de circulation, la santé, la sécurité et la qualité de vie des citoyens de la génération actuelle et des générations futures;
- est écologiquement viable; et
- crée les conditions d'une économie dynamique ouverte à tous et donnant un accès universel aux services et aux débouchés commerciaux, y compris pour les moins favorisés et les citoyens âgés ou handicapés, citadins ou non.

Il atteint ces objectifs notamment en:

- promouvant une utilisation plus rationnelle pour les voitures particulières, et en favorisant les véhicules silencieux et sobres utilisant des carburants de substitution ou renouvelables;
- offrant un réseau de transports publics réguliers, fréquents, confortables, modernes, à prix compétitifs et avec de bonnes correspondances;
- renforçant la part des transports non motorisés (marche à pied et bicyclette);
- assurant une occupation optimale des sols;
- gérant la demande de transport à l'aide d'instruments économiques et de projets pour la modification des comportements et la gestion de la mobilité ;
- étant activement géré, de manière intégrée, avec la participation de toutes les parties intéressées;
- fixant des objectifs chiffrés à court, moyen et long terme, avec un système de surveillance efficace.

Pour une construction durable

La construction durable est un processus dans lequel tous les acteurs participent (propriétaire, financiers, ingénieurs, architectes, entrepreneurs, fournisseurs de matériaux, autorités délivrant le permis de construire) et qui intègre des considérations fonctionnelles, économiques, environnementales et qualitatives afin de construire et de rénover des bâtiments et un environnement bâti qui soit:

- attrayant, fonctionnel, accessible, confortable et facile à vivre et à utiliser, favorable au bien-être de tous ceux qui sont en contact avec lui;
- économe dans son utilisation des ressources, notamment en ce qui concerne l'énergie, les matériaux et l'eau, en favorisant l'utilisation des sources d'énergie renouvelables et en recourant très peu à l'énergie externe pour son fonctionnement, en utilisant au mieux l'eau de pluie et l'eau souterraine, en traitant correctement les eaux usées et en utilisant des matériaux respectueux de l'environnement, qui peuvent être aisément recyclés ou réutilisés, ne contiennent aucun composés dangereux et peuvent être éliminés en toute sécurité;

- respectueux du quartier où il se situe ainsi que de la culture et du patrimoine local;
- d'un prix compétitif, en particulier si l'on tient compte de considérations à long terme, tels que les coûts de maintenance, la durabilité et le prix de revente.

Pour un urbanisme durable

L'urbanisme durable est un processus par lequel tous les acteurs (autorités nationales, régionales et locales, citoyens, organismes de représentation locale, ONG, universités et entreprises) collaborent en vue d'intégrer les considérations fonctionnelles, environnementales et qualitatives afin de concevoir et de planifier un environnement bâti qui:

- assure à la population des lieux de vie et de travail esthétiques, originaux, sûrs, sains et de haute qualité, propres à susciter un fort sentiment d'appartenance, de fierté, d'équité sociale, d'intégration et d'identité;
- crée les conditions d'une économie dynamique, équilibrée, ouverte à tous et équitable qui promeut la régénération urbaine;
- traite les terrains comme une ressource précieuse qui doit être utilisée de la façon la plus efficace possible, en réutilisant les terrains anciens et les immeubles vides présents dans l'agglomération de préférence à l'aménagement de terrains vierges à l'extérieur de la zone urbaine, évitant ainsi le mitage (villes denses et, au niveau régional, décentralisation concentrée);
- prend en considération la relation entre les villes et leur arrière-pays et l'ensemble de la région en cause;
- garantit l'implantation stratégique des nouveaux aménagements, leur accessibilité par les transports publics et leur respect de l'environnement naturel (biodiversité, santé, risque environnemental);
- présente suffisamment de densité et d'intensité d'activité et d'utilisation pour que les services tels que les transports publics soient viables et efficaces tout en respectant un cadre de vie de qualité (intimité et espace privé; effets néfastes (bruit par ex.) minimaux);
- promeut une utilisation mixte de l'espace afin de tirer le meilleur parti possible des bénéfices de la proximité et limiter ainsi au maximum les trajets entre domicile, magasins et lieu de travail;
- possède une structure qui optimise la qualité écologique de la zone urbaine (biodiversité, microclimat et qualité de l'air);
- comporte des infrastructures de qualité et bien planifiées, notamment des services de transport public, des rues, chemins pédestres et pistes cyclables promouvant l'accessibilité, en particulier pour les catégories défavorisées, et créent les conditions d'un niveau élevé d'activité sociale, culturelle et économique;
- met en œuvre des approches modernes économes en énergie, telles que le logement basse énergie, les transports sobres, le chauffage urbain et les systèmes de recyclage;
- respecte et met en valeur le patrimoine et les communautés culturelles.

Annexe 3: Exemples de projets de recherche ou de démonstration et d'initiatives financés par la Commission en soutien à la gestion urbaine, aux transports, à la construction et à l'urbanisme durables

Gestion durable des villes

“La ville de demain et le patrimoine culturel”, action clé du 5^e programme cadre de recherche⁸⁴, a donné les outils dont les municipalités ont besoin pour gérer leur territoire (tels que le projet ECOLUP⁸⁵, concernant l'application de l'EMAS à la planification de l'occupation des sols au niveau des collectivités locales) et pour créer les capacités institutionnelles et sociales nécessaires aux villes durables. Le projet LASALA a consisté en une revue complète de l'initiative Agenda local 21 en Europe, et en la création d'un outil d'auto-évaluation destiné aux collectivités locales aux fins de leurs rapports sur leurs performances. Le projet PASTILLE concerne l'utilisation optimale des indicateurs environnementaux. La Commission finance également un projet d'examen par les pairs pour les collectivités locales, fondé sur l'EMAS⁸⁶. Dans le domaine de la gestion des déchets urbains, l'outil SWA, par exemple, est une méthodologie d'analyse des déchets solides testée dans certains pays de l'UE et pays adhérents, tandis que le projet PAYT concerne l'analyse des avantages et des problèmes potentiels associés à la politique des « rejets payants ». INTEGAIRE est un réseau thématique sur la gestion de la qualité de l'air et sur la gouvernance urbaine qui contribue à l'initiative « Air pur pour l'Europe ».

Transports urbains durables

Afin de promouvoir la diffusion des bonnes pratiques dans toute l'Europe, la Commission offre un soutien financier aux « villes-phares » les plus avancées d'Europe, dans le cadre de l'initiative CIVITAS⁸⁷. CIVITAS relie et soutient un premier groupe de 19 villes désireuses de mettre en place et de faire la démonstration de mesures audacieuses et innovantes visant à améliorer de manière radicale leur système de transports urbains. Un deuxième groupe de villes CIVITAS sera sélectionné en 2004. Le site Web ELTIS⁸⁸ et différents programmes d'enseignement⁸⁹ sont utilisés pour étendre les connaissances des professionnels des transports urbains. L'initiative d'étalonnage des transport urbains⁹⁰ permet aux villes d'évaluer et d'améliorer les performances de leur système de transport par une auto-évaluation.

84 www.cordis.lu/eesd/ka4/home.html

85 www.ecolup.info

86 www.emacities.org

87 www.civitas-initiative.org

88 www.eltis.org

89 www.transport-training.org, www.eu-portal.net

90 www.eltis.org/benchmarking/

Dans le cadre des programmes de recherche sur la mobilité durable et l'intermodalité⁹¹ et sur l'énergie⁹², la Commission soutient des projets et des démonstrations de meilleures pratiques. Outre l'initiative CIVITAS susmentionnée, on compte parmi les travaux en cours le plus gros projet du monde de démonstration d'autobus fonctionnant avec des piles à combustible (CUTE). Les autres projets concernent la mise en oeuvre de régimes de tarification routière urbaine (PROGRESS), les éléments d'une politique visant à des transports publics urbains de haute qualité (VOYAGER), les incidences socio-économiques des investissements dans les transports urbains (TRANSECON), les politiques relatives au fret urbain (BESTUFS) et l'évaluation des programmes relatifs à la gestion de la mobilité et aux changements comportementaux (MOST, TAPESTRY).

Le programme de recherche sur la ville de demain et le patrimoine culturel couvre les transports urbains, et en particulier les liens avec d'autres questions. Les projets portent par exemple sur le développement d'un outil pratique d'aide des collectivités locales dans la réalisation et le suivi d'une série d'études de transports visant à lutter contre l'exclusion sociale (MATISSE), de services de mobilité tels que le covoiturage, notamment le lancement du premier projet en Europe orientale, à Bucarest (MOSES), la promotion de la marche à pied dans les zones urbaines (PROMPT), la diffusion d'informations sur les stratégies en matière d'usage de la bicyclette (VELOINFO) et la valeur des centres de distribution de marchandises (CITY FREIGHT).

Dans le cadre de STEER, le « volet transports » du nouveau programme « Énergie intelligente pour l'Europe »⁹³, la Commission développe également la promotion et la diffusion des meilleures pratiques ainsi que d'informations et de conseils sur les aspects énergétiques des transports urbains.

Au titre du programme IST dans les 4e et 5 PC, la Commission a cofinancé des projets de recherche sur des méthodes d'évaluation de la pollution atmosphérique et sonore liée à la circulation automobile, en particulier dans les zones urbaines. Ces projets ont abouti à la conception d'éléments de systèmes d'aide à la décision, ou de tels systèmes complets, comprenant différents modules tels que des capteurs, des dispositifs de capture, de validation et de compilation de données, ainsi que de modélisation en vue de la prévision de la qualité de l'air et du bruit (projets ECOSIM, EFFECT, EMMA, HEAVEN, ADA, HARMONOISE). D'autres projets ont porté sur la nécessité d'informer les citoyens et de modifier ainsi leurs comportements, en fonction des prévisions sur la qualité de l'air (APNEE, APNEE-TU).

⁹¹ europa.eu.int/comm/research/growth/gcc/ka02.html

⁹² europa.eu.int/comm/research/energy/nn/nn_rt_en.html

⁹³ europa.eu.int/comm/energy/intelligent/index_en.htm

Dans le domaine de la sensibilisation aux transports urbains durables, la Commission a lancé en 2000 la journée annuelle sans voiture (« En ville sans ma voiture ! »)⁹⁴. Cette journée fait de plus en plus d'adeptes, puisque 760 villes y participaient en 2000, 1005 en 2001 et 1448 en 2002. La Commission a également lancé en 2002 la semaine européenne de la mobilité, qui a pour but de sensibiliser à divers aspects de la mobilité durable. Des prix sont remis aux villes les plus performantes. En 2003 et 2004, une journée d'action européenne sur la gestion de la mobilité sera organisée lors de cette semaine⁹⁵. La Commission a publié divers documents, notamment « Villes d'enfants, villes d'avenir » (2002) et « Villes cyclables, villes d'avenir » (1999)⁹⁶.

Construction urbaine durable

Plusieurs programmes de financement communautaire soutiennent le développement, la démonstration et la mise en œuvre de la gestion de la demande énergétique dans les bâtiments. Les programmes-cadres de recherche les plus récents ont comporté des travaux sur les écobâtiments visant à réduire la consommation d'énergie dans les bâtiments, et à promouvoir l'auto-alimentation en énergies nouvelles et renouvelables. L'initiative CONCERTO⁹⁷ est principalement axée sur l'intégration de l'auto-alimentation et les techniques de gestion de la demande dans les « grands ensembles ». L'accent mis sur l'efficacité énergétique, combiné aux énergies renouvelables et aux nouvelles technologies, permettra de réduire sensiblement les émissions de CO₂, dans des conditions rentables. Le programme « énergie intelligente pour l'Europe »⁹⁸, dont l'action se situe plus près du marché, vise à faciliter la reproduction à très grande échelle, par exemple dans la modernisation et la construction nouvelle de logements sociaux.

Le programme « La ville de demain et le patrimoine culturel » comporte de nombreux travaux sur les questions liées à la construction durable. Plusieurs projets constituent un grand pas en avant dans la mise en place et la promotion de pratiques durables de construction et de rénovation en Europe. Le projet PRESCO vise à définir un code pratique européen de la construction durable, et le projet CRISP concerne le développement et la validation de critères et d'indicateurs harmonisés pour la mesure du caractère durable des projets de construction, en particulier à l'intérieur de l'espace bâti urbain. Le projet SUREURO concerne la rénovation durable de logement datant de l'après-guerre en Europe, et vise à développer des outils pratiques de gestion pour l'intégration du développement durable et la participation des occupants de ces logements à ce processus. Une réduction de 40% de la consommation globale d'énergie est escomptée. Le projet RUFUS examine les méthodologies de la réutilisation des fondations en milieu urbain, afin de réduire les coûts et les déchets de démolition, et le projet SHE, proposé par des organismes pour le logement social, vise à gérer le processus de construction de quelque 750 logements durables. Le projet WAMBUCO aboutira à un manuel relatif aux déchets destiné à la réalisation d'économies sur les ressources et à l'amélioration de la productivité sur les chantiers. Les techniques et les technologies de construction durables sont également abordées dans le cadre du plan d'action de la Commission concernant les technologies environnementales pour un développement durable.

⁹⁴ www.mobilityweek-europe.org/

⁹⁵ www.emma-day.info

⁹⁶ europa.eu.int/comm/environment/pubs/urban.htm

⁹⁷ europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/rtd/concerto/index_en.htm

⁹⁸ europa.eu.int/comm/energy/intelligent/index_en.htm

Urbanisme durable

Le programme de recherche « ville de demain et patrimoine culturel » soutient différents projets de recherche liés à la redynamisation des centres-villes et des quartiers (y compris la réhabilitation et la réutilisation de sites pollués et de friches industrielles), à la rénovation durable de zones urbaines telles que des grands ensembles, ainsi qu'aux moyens de réduire le mitage, en particulier par le biais de la planification intégrée de l'occupation des sols et des transports. On peut notamment citer le projet ECOCITY sur l'analyse des liens entre l'occupation des sols et les transports, le projet LUTR concernant l'élaboration d'un guide à l'intention des décideurs relatif aux moyens d'établir des transports et une occupation des sols durables, et enfin le projet SCATTER concernant le mitage. Le projet HQE²R vise à définir une méthodologie destinée à aider les municipalités à évoluer vers des concepts durables pour la rénovation et le développement en milieu urbain. Un groupe de cinq projets cherche à évaluer les diverses contributions des espaces verts au caractère durable des villes, et à mettre au point des outils pour leur gestion et leur planification dans les agglomérations. Plusieurs projets traitent de l'intégration du patrimoine culturel dans la planification du développement urbain. Le projet SUIT, par exemple, vise à spécifier les procédures d'application des directives EES et EIE dans les agglomérations dotées d'un important patrimoine culturel. Le projet UGIS examine la façon dont les programmes de développement urbain peuvent lutter contre l'exclusion sociale et améliorer la gouvernance urbaine. CABERNET⁹⁹ est une action concertée dans 21 pays européens qui vise à faciliter le développement de nouvelles solutions pour la réhabilitation des friches industrielles urbaines.

Le Centre commun de recherche est également actif dans ce domaine. La base de données MOLAND¹⁰⁰ couvre environ 40 agglomérations et concerne le suivi de l'occupation des sols, afin de collecter des données sur la corrélation entre les politiques d'aménagement du territoire et les tendances démographiques avec les évolutions spatiales. Le CCR travaille également à un cadre pour l'intégration des concepts de la planification spatiale et de la gestion urbaine durable dans un système d'aide à la décision destiné à prévenir et atténuer les effets catastrophes liées aux conditions météorologiques (inondations, feux de forêts, glissements de terrains).

⁹⁹ www.cabernet.org.uk

¹⁰⁰ moland.jrc.it/

Annexe 4: Définition des transports durables par le conseil “transports” de l’UE

Le Conseil « Transports » de l’UE a adopté en avril 2001 la définition suivante: un système de transport durable:

- permet aux particuliers, aux entreprises et aux collectivités de satisfaire en sécurité leurs besoins fondamentaux d'accès et de développement, d'une manière compatible avec la santé des personnes et des écosystèmes, et promeut l'équité intra- et intergénérationnelle ;
- est d'un coût abordable, fonctionne avec équité et efficacité, offre un choix de modes de transport et crée les conditions d'une économie compétitive ainsi qu'un développement régional équilibré;
- maintient les émissions et les déchets dans les limites de la capacité d'absorption de la planète, utilise des ressources renouvelables à leur taux de renouvellement ou en dessous, et des ressources non renouvelables au taux de développement de substituts renouvelables ou en dessous, tout en limitant au maximum d'une part les incidences sur l'occupation des sols et d'autres part les nuisances sonores.

Annexe 5: Exemples d'utilisation des Fonds structurels et du Fonds de cohésion pour le développement urbain durable

Un métro pour Athènes

Il s'agissait là d'un projet ambitieux pour une ville de quatre millions d'habitants et l'une des plus polluées d'Europe. Athènes compte plus de 1,4 millions de véhicules, mais les transports publics étaient réduits à une ligne électrifiée en surface et des lignes d'autobus insuffisantes. Le taux d'utilisation des transports publics s'était effondré. Un financement de l'Union européenne et des prêts bonifiés de la Banque européenne d'investissement ont permis la mise en service de deux nouvelles lignes de métro, début 2000. Cela a permis de supprimer, d'après les estimations, 250 000 trajets quotidiens en voiture particulière. Il en est résulté des économies notables de temps et d'énergie, une meilleure qualité de vie pour les Athéniens, un meilleur environnement urbain, et une meilleure image de la ville en général.

En termes d'emploi, 4500 personnes ont participé à la construction des sections actuellement en service, 3000 de plus travaillent à la nouvelle extension, et l'entreprise publique qui assure la gestion du nouveau métro a créé 800 emplois permanents.

Politiques de construction dans les environs des villes

La prolifération des grands centres commerciaux et des magasins d'usine aux abords des agglomérations a un impact négatif sur l'équilibre urbain et régional et sur l'environnement. Cela favorise le déclin des centres-villes, accroît la circulation automobile, empiète sur les zones vertes et dégrade les paysages. Ces phénomènes peuvent également avoir, dans les régions frontalières, des répercussions sur les pays limitrophes. Afin de limiter ces évolutions et d'assurer la cohérence, les politiques de planification régionales doivent être coordonnées et intégrées dans une approche transnationale à long terme.

Les autorités régionales pertinentes de Rhénanie du Nord-Westphalie (Allemagne), du Limbourg (Pays-Bas), de la Wallonie et de la Flandre (Belgique), ainsi qu'une ONG allemande assurent la réalisation du projet TRADE. Un groupe de travail transfrontière a rassemblé les connaissances nécessaires à l'évaluation des demandes pour l'ouverture de nouveaux centres commerciaux, a mis en place un système de consultation et a développé des méthodes de travail commune. Ce groupe a comparé les expériences des différentes autorités représentées, et étudié les conséquences de la construction de centres commerciaux, en particulier dans les zones frontalières. Enfin, il a formulé des orientations que toutes les autorités partenaires ont adoptées. Parallèlement, des séminaires ont été organisés (avec la participation des propriétaires de magasins, des collectivités locales et d'autres institutions) afin de les informer de la situation et de leur donner la possibilité de faire leurs commentaires sur le projet TRADE.

Les quatre régions appliquent à présent des principes et des critères communs pour veiller à ce que la construction de centres commerciaux n'affecte pas négativement les centres des agglomérations voisines ni ne nuisent à l'environnement. La délivrance des permis de construire se fonde sur ces références. Un projet de construction de 7 magasins d'usine, représentant une surface totale de 100 000 m² a été analysé selon ces principes, et le nombre de centres a été réduit à 2, avec une surface commerciale réduite. Projet pilote transnational, TRADE entraînera la création d'un réseau transnational de coordination des politiques régionales en la matière.

Dublin: priorité aux autobus et aux cyclistes

Avec l'aide de l'Union européenne, les autorités de Dublin ont lancé une série de systèmes interdépendants destinés à améliorer la fluidité du trafic dans l'agglomération du Grand Dublin. Un réseau de "couloirs" sera réservé à des services d'autobus de qualité, des zones piétonnes et 60 km de pistes cyclables ont été aménagés et la circulation a été organisée de façon à donner la priorité aux cyclistes. En outre, plusieurs parcs à bicyclettes ont été construits dans le centre-ville, dans les gares et le long de principaux axes d'entrée dans la ville.

Palerme améliore son environnement local en augmentant l'efficacité et la fiabilité de ses transports publics

Un projet mis en œuvre à Palerme dans le cadre du programme Urban met en œuvre de nouvelles technologies dans les transports. Il en résulte un système de gestion intégrée des transports publics, dénommé « Saturn » (*Satellite Application for Transport in Urban Nodes – Application satellitaire pour les transports dans les nœuds urbains*) qui utilise des satellites géostationnaires. Ce système enregistre la position exacte de tous les véhicules présents sur la ligne d'autobus, et affiche le délai précis d'arrivée sur les unités d'affichage électronique installées à chaque arrêt. Les usagers savent alors exactement combien de temps ils devront attendre et peuvent planifier en conséquence.

Une eau plus propre revitalise Szczecin

Situés sur l'Odra, la cité portuaire de Szczecin (420 000 habitants) est un gros contributeur à la pollution de la mer Baltique. Actuellement, la ville ne compte qu'une seule station d'épuration mécanique des eaux, de taille réduite. 13% seulement des eaux usées de la ville sont épurées. La qualité de l'eau de boisson de la ville est également mauvaise, bien en dessous des normes de l'UE. L'approvisionnement de la ville en eau dépend principalement d'une canalisation unique provenant d'une source près du lac Miedwie, au sud-est de la ville. Le taux de fuite du réseau d'adduction d'eau est élevé. En mars 2000, la ville a achevé un schéma directeur destiné à la mise en œuvre d'un grand programme d'investissements, qui prévoit deux nouvelles stations d'épuration, la modernisation de la station existante, et un grand programme d'extension et de réhabilitation des égouts. L'objectif global est de permettre à la ville de satisfaire aux normes de l'UE, en particulier la directive sur les eaux résiduaires urbaines et les directives sur l'eau potable.

Pour plus d'informations sur ces projets (ainsi que d'autres), consulter la page : http://europa.eu.int/comm/regional_policy/projects/stories/index_en.cfm

Annexe 6: L'environnement urbain dans la politique environnementale

Eau: le contrôle des émissions est essentiellement prévu par la directive sur les eaux résiduaires urbaines¹⁰¹. Au-delà de la réglementation des émissions, la directive cadre dans le domaine de l'eau¹⁰² impose l'obligation de parvenir à une bonne qualité de toutes les eaux, est instaure une gestion holistique de chaque bassin hydrographique et de sa zone de captage. En termes de conséquences pour les zones urbaines, la bonne qualité de toutes les eaux permet d'assurer plus facilement une bonne qualité de l'eau potable, comme le requiert la directive sur l'eau potable¹⁰³, et aussi d'offrir des eaux récréatives et de baignade de bonne qualité, comme prévu par la directive sur les eaux de baignade¹⁰⁴.

Toutefois, le processus de gestion de bassin hydrographique, qui requiert la participation et la contribution des collectivités locales, est bien plus important pour les villes. Les municipalités possèdent ou contrôlent la majeure partie des infrastructures liées à l'eau, et sont dotées de pouvoirs d'autorisation et de taxation qui pourraient servir à promouvoir une utilisation bien plus durable de l'eau.

Ainsi, la promotion de la perméabilité des surfaces dans les zones urbaines et la séparation du ruissellement des eaux de pluies du système d'égouts pourraient contribuer à la recharge des nappes d'eau souterraines, à l'abaissement du coût de la collecte et de l'épuration des eaux usées, et à la réduction des inondations. Les municipalités pourraient investir ou obliger à investir dans la rénovation du réseau d'adduction d'eau, afin de réduire les fuites, qui sont actuellement importantes. Elles pourraient également promouvoir l'utilisation durable de l'eau dans les ménages et les entreprises, en usant de leurs pouvoirs d'autorisation, et fixer des objectifs de consommation par tête, en généralisant la mise en œuvre d'une gestion de la demande d'eau et en instaurant des taxes locales sur l'eau et/ou une tarification appropriées.

Afin d'amener davantage de villes à contribuer de manière plus importante à la gestion des bassins hydrographiques, plusieurs mesures pourraient être proposées. La mise en œuvre générale de systèmes de gestion environnementale englobant l'utilisation de l'eau, comme présenté à la section 2.1.3, formerait la base propre à intensifier la participation des petites villes, tout en les laissant libres de fixer dans le domaine de l'eau leurs propres objectifs adaptés aux particularités locales. À l'appui de ce processus, la Commission élaborera des lignes directrices appropriées sur la façon dont les autorités urbaines peuvent mettre en œuvre une gestion durable de l'eau et contribuer ainsi plus efficacement à la gestion du bassin hydrographique, et pourrait le cas échéant proposer des mesures plus ciblées à caractère contraignant.

¹⁰¹ Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (JO L 135 du 30/05/1991 p. 40).

¹⁰² Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22.12.2000, p. 1).

¹⁰³ Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (JO L 330 du 05/12/1998 p. 32).

¹⁰⁴ Directive 76/160/CEE du Conseil du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade (JO L 31 du 5.2.1976, p. 1).

Changement climatique et énergie: nombre de villes, par exemple celles appartenant aux réseaux de l'alliance climatique ou des villes énergétiques, prennent des initiatives à l'appui du large éventail des mesures prévues par le programme de l'UE sur le changement climatique (ECCP¹⁰⁵). La Commission continuera de soutenir ces réseaux (voir la section 5.1). Toutefois, leur approche volontariste et leurs contributions doivent être systématisées, et la mesure proposée à la section 2.1.3 concernant la généralisation de la mise en œuvre de systèmes de gestion urbaine couvrant notamment la gestion collective de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre de la ville en cause, constitue peut-être la façon la plus efficace de procéder. Cela encouragerait les villes à se sentir responsable de l'utilisation de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre provenant de leur territoire, et les amènerait à fixer leurs propres objectifs pour leur contribution dans ce domaine.

Air: le cadre fondamental pour la qualité de l'air est fixé par la directive 96/62, qui impose entre autres aux États membres l'obligation d'élaborer des plans d'action détaillés pour les zones urbaines et les agglomérations où les valeurs limites sont dépassées. Des valeurs limites ou cibles ont été fixées par les directives particulières pour le SO₂, les particules, le CO, le benzène, le NO₂, les NO_x, le plomb et l'ozone troposphérique (et, plus récemment, les HAP et les métaux lourds), et des plafonds d'émission nationaux ont été fixés pour le SO₂, les NO_x, les COV et l'ammoniac. Diverses directives fixent des limites d'émission pour différentes catégories de véhicules et qualités de carburant (voir la section 2.2.2) et la directive 99/13¹⁰⁶ limite les émissions de composés organiques volatils (VOC) provenant d'une gamme d'installations industrielles.

Le programme CAFE (Clean Air for Europe/Air pur pour l'Europe)¹⁰⁷ met en place une base scientifique complète permettant d'établir un lien entre la pollution de l'air et ses effets sur la santé, sur les écosystèmes et sur le patrimoine culturel, en préparation d'une stratégie thématique sur la pollution atmosphérique qui doit être proposée à la mi-2005. L'objectif est de tracer les grandes lignes des actions nécessaires en Europe, à différents niveaux, pour réaliser les objectifs ambitieux de protection de l'environnement et de la santé humaine contre les incidences négatives de la pollution de l'air. Ces actions comporteront probablement de nouvelles valeurs limites ainsi que des valeurs limites/normes d'émission applicables aux véhicules et aux activités industrielles. Ces solutions à caractère technique peuvent être utilement complétées par des mesures qui contribuent à assurer des transports urbains plus durables (voir la section 2.2); les mesures élaborées dans le cadre du programme CAFE tiendront compte de ces solutions de remplacement. CAFE explorera également les liens entre la qualité de l'air à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments dans les zones urbaines, et les exigences de publication concernant la qualité de l'air seront réexaminées afin de permettre un accent sur l'aspect urbain.**Bruit:** la directive 2002/49 concernant l'évaluation et la gestion du bruit fait obligation aux États membres de cartographier l'exposition au bruit environnemental et d'adopter, au niveau administratif approprié, des plans d'action pour la gestion du bruit, notamment dans les grandes agglomérations (d'abord celles de plus de 250 000 habitants, puis celles de plus de 100 000 habitants). Les cartes du bruit seront établies à l'aide d'indicateurs communs, ce qui assurera leur comparabilité dans l'ensemble de l'UE.

¹⁰⁵ COM(2000) 88 final.

¹⁰⁶ Directive 1999/13/CE du Conseil, du 11 mars 1999, relative à la réduction des émissions des composés organiques volatils dues à l'utilisation des solvants organiques dans certaines activités et installations (JO L 85 du 29.3.1999, p. 1).

¹⁰⁷ COM(2001) 245 final.

Nature et biodiversité : la mise en œuvre des directives sur les oiseaux¹⁰⁸ et les habitats¹⁰⁹ ainsi que du réseau NATURA 2000 concerne essentiellement des zones non urbaines, mais un certain nombre d'espèces et d'habitats protégés se rencontrent néanmoins dans les agglomérations, où leur protection pose des problèmes spécifiques. Des orientations sont donc nécessaires pour aider les autorités compétentes, notamment les collectivités locales, à assurer une protection adéquate. D'une manière plus générale, une proportion étonnamment forte d'espèces se rencontre dans les zones urbaines, dans les parcs et jardins et autres espaces verts: cette biodiversité urbaine pourrait être considérablement renforcée et développée, au bénéfice des espèces concernées et des citoyens. Ainsi, certaines villes commencent à développer des "couloirs verts" reliant les espaces verts entre eux à l'intérieur de l'agglomération, ainsi qu'à la campagne environnante, ce qui désenclave ces populations urbaines naturelles. La sensibilisation des citoyens à la nature et à la biodiversité est également un investissement important qui sera très bénéfique à long terme. La communication de 2001¹¹⁰ sur un plan d'action pour la conservation des ressources naturelles prévoit notamment une série d'actions spécifiques pour les zones urbaines. La Commission fera rapport au Conseil et au Parlement en 2004 sur l'avancement de la mise en œuvre du plan, passant en revue les différentes priorités de chacune des actions. Le volet urbain sera pleinement examiné dans ce rapport. La Commission définira également des indicateurs de biodiversité.

Déchets: Avec 80% de la population vivant dans des zones urbaines, une proportion équivalente de divers types de déchets, tels que les déchets solides municipaux, les boues d'épuration, les déchets commerciaux, les déchets de construction et de démolition sont produits dans les agglomérations, et entrent dans le champ de la législation environnementale applicable aux déchets. Il s'agit notamment de la directive cadre relative aux déchets¹¹¹, qui fait obligation aux États membres de veiller à ce que les déchets soient traités sans mettre en danger la santé humaine ou l'environnement, fixe des obligations en matière d'autorisation et d'inspection, ainsi que pour l'adoption de plans de gestion des déchets, de la directive sur les décharges¹¹², qui fixe des exigences pour la mise en décharge sûre et la réduction des déchets à mettre en décharge, en particulier des déchets biodégradables, de la directive sur les déchets d'emballage¹¹³, qui fixe des objectifs de récupération et de recyclage, de la directive sur l'incinération¹¹⁴, qui fixe des valeurs limites d'émission applicables aux incinérateurs, et des directive VHU¹¹⁵ et EEE¹¹⁶, qui fixe des objectifs de récupération, de recyclage et de réutilisation ainsi que des obligations de reprise pour les véhicules hors d'usage et les équipements électroniques et électriques, respectivement.

¹⁰⁸ Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103 du 25.4.1979, p. 1).

¹⁰⁹ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7).

¹¹⁰ COM(2001) 132 final.

¹¹¹ Directive 75/442/CE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets (JO L 194 du 25.7.1975, p. 39).

¹¹² Directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets (JO L 182 du 16.7.1999, p. 1).

¹¹³ Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages (JO L 365 du 31.12.1994, p. 10).

¹¹⁴ Directive 2000/76/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets (JO L 332 du 28.12.2000, p. 91).

¹¹⁵ Directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage (JO L 269 du 21.10.2000, p. 34).

¹¹⁶ Directive 2002/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) (JO L 37 du 13.2.2003, p. 34).

La stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets et la stratégie thématique pour l'utilisation et la gestion durables des ressources concourent ensemble au développement d'une stratégie globale qui contribuera notamment à limiter au maximum la production de déchets et optimisera leur valorisation. La production très « concentrée » de déchets dans les agglomérations facilite leur récupération et leur traitement sélectifs, et représente à la fois des défis et des opportunités qui méritent une approche urbaine particulière des questions liées aux déchets. En outre, les collectivités locales sont des acteurs clés dans la mise en oeuvre d'une politique des déchets. En particulier, nombre d'initiatives locales visent à encourager la participation de la population et les petites entreprises à la planification, à la prévention et au recyclage des déchets. D'autres aspects de la politique des déchets liés à la planification urbaine sont notamment l'implantation des installations de collecte, de prétraitement et de traitement des déchets, et les systèmes de transport respectueux de l'environnement, tels que les voies navigables. De telles approches sont étroitement liées à la mise en oeuvre de l'Agenda local 21. La Commission explorera le rôle possible de la Communauté dans le développement de ces initiatives. En particulier, la dimension urbaine de la gestion de certains flux de déchets, tels que les déchets de construction et démolition, sera prise compte dans la définition de la future politique communautaire de promotion du recyclage.