



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/1994/5
13 avril 1994
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
Deuxième session
16-27 mai 1994
Point 6 a) de l'ordre du jour provisoire

ÉTUDE DES GROUPES D'ÉLÉMENTS SECTORIELS : PREMIÈRE PHASE :
a) SANTÉ, ÉTABLISSEMENTS HUMAINS ET EAU DOUCE

Évaluation des progrès réalisés dans la promotion d'un
modèle viable d'établissements humains

Rapport du Secrétaire général

RÉSUMÉ

Le présent rapport rend compte des progrès réalisés dans la mise en oeuvre des activités mentionnées dans les chapitres 7 et 21 d'Action 21, qui concernent la promotion d'un modèle viable d'établissements humains et la gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et les questions relatives aux eaux usées. Il est fondé dans une large mesure sur les renseignements fournis par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains, qui fait office d'agent de coordination pour le Comité inter-organisations sur le développement durable et d'autres organismes du système des Nations Unies ayant des programmes et des activités se rapportant aux chapitres 7 et 21. Le rapport complet de l'agent de coordination est fourni à la Commission comme document de base pour information. Le présent rapport contient également, dans la mesure du possible, des renseignements qui figurent dans les rapports de pays et d'organisations non gouvernementales. On prêtera spécialement attention à la section IV, consacrée aux conclusions et recommandations.

TABLE DES MATIÈRES

| | <u>Paragraphes</u> | <u>Page</u> |
|---|--------------------|-------------|
| INTRODUCTION | 1 - 3 | 3 |
| I. APERÇU GÉNÉRAL | 4 - 7 | 3 |
| II. EXAMEN DES PROGRÈS RÉALISÉS DANS LES DOMAINES D'ACTIVITÉ DU CHAPITRE 7 | 8 - 63 | 4 |
| A. Coopération internationale | 8 - 29 | 4 |
| B. Expérience nationale | 30 - 44 | 9 |
| C. Rôle et initiatives des principaux groupes . . | 45 - 56 | 12 |
| D. Création de capacités technologiques et financement | 57 - 63 | 15 |
| III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS | 64 - 80 | 16 |
| A. Nouvelles questions prioritaires | 66 - 71 | 17 |
| B. Méthodes de gestion efficaces | 72 - 76 | 18 |
| C. Mécanismes d'exécution efficaces | 77 - 80 | 19 |
| <u>Annexe I.</u> GESTION DES DÉCHETS SOLIDES ET QUESTIONS RELATIVES AUX EAUX USÉES | | |
| INTRODUCTION | 1 - 3 | 22 |
| I. APERÇU | 4 - 9 | 22 |
| II. EXAMEN DES PROGRÈS RÉALISÉS DANS LES DOMAINES D'ACTIVITÉ DE PROGRAMME DÉCRITS AU CHAPITRE 21 . . | 10 - 15 | 24 |
| A. Coopération internationale | 10 - 14 | 24 |
| B. Rôle et initiatives des principaux groupes . . | 15 | 25 |
| III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS | 16 - 26 | 25 |
| A. Conclusions | 16 - 21 | 25 |
| B. Recommandations | 22 - 26 | 26 |

INTRODUCTION

1. À sa première session, tenue en juin 1993, la Commission du développement durable a adopté un programme de travail thématique pluriannuel destiné à servir de cadre à l'examen des progrès accomplis dans l'exécution d'Action 21. En vertu du programme de travail, la Commission a demandé qu'un certain nombre de rapports thématiques soient établis en vue de ses sessions qui doivent se tenir entre 1994 et 1996. Le présent rapport est l'un des cinq rapports thématiques prévus par le programme de travail de la Commission pour 1994. Il est fondé sur un document de base relatif aux établissements humains, établi par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat)¹. Il résume plusieurs rapports reçus des gouvernements et examine le rôle et la contribution des principaux groupes concernés par les établissements humains, dont les organisations non gouvernementales, le monde des affaires et l'industrie, et deux organisations représentant les autorités locales.

2. Le présent rapport fait le point des tendances et des besoins de la mise en oeuvre des activités mentionnées dans le chapitre 7 d'Action 21, qui concerne la promotion d'un modèle viable d'établissements humains.

3. Le rapport met l'accent sur les principales tendances qui peuvent être observées dans les milieux gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux et présente plusieurs recommandations destinées à être examinées par la Commission.

I. APERÇU GÉNÉRAL

4. Le chapitre 7 d'Action 21 mentionne plus de 100 activités relevant des huit domaines d'activité suivants :

- a) Un logement adéquat pour tous;
- b) La gestion des établissements humains;
- c) La planification et la gestion durables des ressources foncières;
- d) L'infrastructure environnementale;
- e) Une politique viable de l'énergie et des transports au service des établissements humains;
- f) La planification des établissements humains dans les zones sujettes à des catastrophes naturelles;
- g) La production durable de l'industrie de la construction;
- h) La mise en place de moyens de développement des établissements humains.

Le coût estimé des activités mentionnées dans ce chapitre représente un tiers du coût annuel prévu pour l'exécution de l'ensemble du Programme Action 21; c'est

le chapitre qui nécessitera le plus gros effort financier (plus de 200 milliards de dollars des États-Unis par an)².

5. Les programmes évoqués dans ce chapitre appellent l'application d'une politique de facilitation ainsi qu'une coopération avec un large éventail de partenaires du secteur public, du secteur privé et des collectivités locales afin de parvenir à un développement durable. L'accent est mis sur une participation largement représentative et sur une conception intersectorielle et intégrée de la gestion et du développement des établissements humains.

6. Les statistiques illustrent l'importance croissante de la question des établissements humains dans les efforts touchant au développement durable. Environ 1,3 milliard de personnes, principalement dans les pays en développement, vivent dans des zones urbaines qui ne répondent pas aux normes de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) relatives à la fumée et aux matières en suspension dans l'air. À l'échelon mondial, une personne sur cinq vit dans des villes où la concentration en dioxyde de soufre est supérieure aux normes de l'OMS. À l'heure actuelle, 1,4 milliard d'hommes vivent en dessous du seuil de pauvreté et jusqu'à un tiers (et parfois plus) de la population urbaine vit dans des habitations qui ne répondent pas à ces normes. La population mondiale augmenterait de 3,7 milliards d'ici à 2030. D'après les estimations, 90 % de ces hommes naîtront dans les pays en développement, et 90 % de ceux-ci vivront en milieu urbain. Les activités des programmes sectoriels d'Action 21 s'inscrivent donc dans la problématique de la ville : il est probable en effet que la plupart des activités prévues au titre d'Action 21 seront exécutées dans les villes.

7. Les établissements humains retiennent de plus en plus l'attention lors de l'examen des problèmes nationaux et internationaux tels que l'atténuation de la pauvreté, le chômage, la croissance démographique et les modes de consommation à la source, c'est-à-dire à l'échelon local. Il reste que l'interruption du cycle de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement passe, paradoxalement, par une plus forte croissance économique, dont l'essentiel aura probablement lieu dans les villes des pays en développement. Cela place le chapitre 7 au coeur de l'exécution d'Action 21.

II. EXAMEN DES PROGRÈS RÉALISÉS DANS LES DOMAINES D'ACTIVITÉ DU CHAPITRE 7

A. Coopération internationale

8. Les activités menées par l'ensemble du système des Nations Unies au titre du chapitre 7 semblent porter essentiellement sur la gestion des établissements humains, l'infrastructure environnementale et le renforcement des capacités. Les nouvelles initiatives prises dans les autres domaines d'activité, tels que les transports urbains et la gestion des ressources foncières, sont un peu moins nombreuses. De même, bien que l'on s'accorde à reconnaître que le logement est une question importante qui doit être abordée, cela ne s'est pas traduit par une accélération des activités visant à fournir "un logement adéquat pour tous" [domaine d'activité a)] par l'intermédiaire de programmes tels que la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000.

9. Dans la majorité des organismes des Nations Unies, il semble y avoir eu peu de changements en ce qui concerne les priorités des programmes de travail propres aux domaines d'activité du chapitre 7. Il existe quelques exceptions importantes, dont la décision du Secrétaire général, prise au début de 1993, de promouvoir une relation de travail plus étroite et une programmation conjointe entre le PNUE et le CNUEH (Habitat)³. Également en 1993, la Banque mondiale a créé une vice-présidence pour le développement écologiquement rationnel⁴. Ces nouvelles initiatives facilitent le type de démarches intersectorielles applicables à la gestion des établissements humains et qui sont essentielles pour le succès d'Action 21. Le lancement du programme CAPACITÉS 21 du PNUD, qui est une conséquence directe de l'adoption d'Action 21, est une autre initiative qui pourrait contribuer à la mise en oeuvre des activités du chapitre 7, en particulier dans le cadre d'une vaste collaboration interorganisations portant sur les activités relatives aux établissements humains.

Domaine d'activité a)

10. L'objectif est de donner un logement adéquat à des populations en augmentation rapide et aux pauvres des zones urbaines et rurales qui en sont actuellement dépourvus, par le biais d'une politique d'encouragement à la construction et à la rénovation des logements qui soit écologiquement rationnelle. Le succès des activités entreprises dans ce domaine dépend en grande partie de la collaboration des pouvoirs publics et des nombreux agents économiques et groupes sociaux qui interviennent dans la construction de logements.

11. Le principal programme mondial mis en place pour fournir un logement adéquat à tous est la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000, élaborée par le CNUEH (Habitat) en 1988. Cette stratégie appelle l'avènement d'un climat législatif et réglementaire propice à la rénovation et à la construction accélérées des logements, en particulier par les pauvres des zones urbaines et rurales. Il existe de nombreux exemples de collaboration interorganisations postérieurs à la CNUED, dont le Programme d'appui à la stratégie du logement (Habitat/PNUD); le Programme des indicateurs du logement (Habitat/Banque mondiale); les opérations de crédit au logement de la Banque mondiale; et les normes de construction et les projets de réglementation ONUDI/Habitat. Il n'en demeure pas moins que le volume actuel des activités nationales et internationales visant à fournir un logement à tous ne permet pas de satisfaire à la demande actuelle, pas plus qu'il ne permettra de répondre aux besoins futurs.

Domaine d'activité b)

12. Le principal objectif est d'assurer une gestion durable des établissements urbains pour améliorer les conditions de vie des citadins et réaliser les objectifs de développement économique. Le Programme de gestion urbaine (Habitat/Banque mondiale/PNUD) privilégie, pour le long terme, la recherche, la diffusion d'informations et le renforcement des capacités par l'intermédiaire de réseaux régionaux faisant appel aux services d'experts. Il met l'accent sur cinq questions essentielles : la gestion des terrains, la gestion des infrastructures, les finances et l'administration communales, l'atténuation de la pauvreté dans les zones urbaines, et le milieu urbain. Son volet

environnemental est le programme "Cités viables", qui sert de cadre à une collaboration avec les autorités locales et leurs partenaires des secteurs public et privé.

13. D'autres projets internationaux portent sur ce domaine d'activité, tels que programme "Cités santé" de l'OMS⁵; le Programme de développement municipal pour l'Afrique (Banque mondiale); le partenariat pour l'atténuation de la pauvreté dans les zones urbaines (OIT/Habitat/PNUD/Volontaires des Nations Unies); les services de base urbains et les Programmes de zone (tous deux de l'UNICEF)⁶; et le programme de crédits en faveur de l'environnement, qui est en plein essor et qui a été établi par la Banque mondiale pour le secteur urbain. La nécessité pour les institutions multilatérales et bilatérales d'avoir une conception commune du développement urbain continue de faire problème⁷. Une conception commune dans ce domaine permettrait probablement d'améliorer la collaboration entre les organismes gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux.

Domaine d'activité c)

14. L'objectif est de trouver les ressources foncières nécessaires aux établissements humains, par le biais d'une planification et d'une utilisation des sols écologiquement rationnelles, afin de faciliter l'accès à la terre, et, le cas échéant, par la promotion de la propriété et de la gestion collectives des sols.

15. Les activités entreprises dans ce domaine comprennent la promotion, le perfectionnement, le contrôle et l'évaluation des politiques foncières, l'étude de l'incidence des activités relatives aux sols sur le développement des établissements humains, l'analyse des procédures, des réglementations et des instruments en vue de la modernisation progressive des régimes fonciers et la formulation et la mise en oeuvre des politiques foncières. Le "partage des sols" a constitué une innovation dans ce domaine d'activité⁸. D'autres efforts sont déployés, dont le Programme de gestion urbaine, qui fournit des services consultatifs portant sur les politiques et mécanismes d'occupation et de viabilisation des sols. Il semble également que l'assistance bilatérale se développe dans ce domaine.

16. Il n'est pas facile de résoudre les problèmes que posent la croissance urbaine rapide et les pressions multiples et antagoniques qui en résultent pour les sols. Les efforts bilatéraux et multilatéraux en cours semblent insuffisants pour satisfaire les besoins actuels.

Domaine d'activité d)

17. Ce domaine d'activité est étroitement lié à celui du chapitre 21 d'Action 21, qui porte sur la gestion des déchets solides et qui devrait également être examiné par la Commission du développement durable en 1994. Au lieu de présenter un rapport distinct sur le chapitre 21, le CNUEH (Habitat) a établi une note succincte qu'on trouvera à l'annexe I ci-après.

18. L'objectif visé est de doter tous les établissements humains d'une infrastructure environnementale adéquate d'ici à l'an 2025. Les initiatives

prises par les organismes mentionnés plus haut, telles que le programme "Cités viables" et le programme de développement communautaire, portent sur le renforcement des capacités locales, l'établissement de normes pour plus d'équité, et la formation de partenariats parmi les nombreux acteurs institutionnels. La Banque mondiale, le PNUD et le CNUEH (Habitat) prennent actuellement des mesures pour évaluer le rôle éventuel du secteur privé et pour élaborer des programmes qui renforceraient le rôle de ce secteur dans le développement des infrastructures.

19. Plusieurs enseignements ont été tirés des programmes en cours et la conception des programmes futurs devra en tenir compte. Ils concernent notamment les limites de la planification sectorielle; l'insuffisance de la participation communautaire à l'élaboration des projets; l'accent mis par les investisseurs sur la fourniture d'équipements neufs plutôt que sur l'entretien; et l'insuffisance du financement des infrastructures.

Domaine d'activité e)

20. L'objectif poursuivi dans ce domaine est d'étendre davantage l'utilisation des sources d'énergie nouvelles et renouvelables et de rationaliser la consommation d'énergie dans les ménages et pour le transport des personnes et des biens dans les villes.

21. De nombreux organismes des Nations Unies contribuent à la promotion des systèmes et de technologies utilisant des sources d'énergie nouvelles et renouvelables. Ainsi, l'ONUDI encourage la fabrication de matériel, l'UNESCO assure la formation à leur utilisation et leur mise au point. La FAO, de son côté, s'intéresse à la production du bois de feu, tandis que le CNUEH (Habitat) incite à une plus large utilisation de technologies utilisant l'énergie de la biomasse. La Banque mondiale accorde des prêts importants aux transports urbains et entreprend, parallèlement à cette aide, d'importantes recherches sur ce secteur. Il s'agit là d'un domaine où les commissions économiques régionales mènent un certain nombre d'activités telles que l'organisation d'ateliers (CEE), l'élaboration de directives pour l'utilisation viable de l'énergie et des transports (CEA) et de manuels sur les établissements humains durables (CESAO). Les activités multilatérales en cours semblent mal coordonnées. De plus, le suivi est insuffisant et l'on méconnaît toujours le problème du rendement énergétique global des établissements humains.

Domaine d'activité f)

22. L'intégration de la prévention des catastrophes écologiques à long terme aux politiques suivies par l'ONU en matière de préparation aux catastrophes et de leur atténuation est relativement récente. La plupart des activités du système des Nations Unies sont menées en réaction à des catastrophes naturelles et ne constituent pas des stratégies de prévention à long terme.

23. Parmi les contributions à des résultats à plus long terme figurent la mise au point de méthodes d'évaluation des risques et de la vulnérabilité (UNICEF et UNDRO); l'intégration de la réduction des risques à la gestion et à la planification des établissements humains (CNUEH); la mise au point et la diffusion des connaissances techniques dans le domaine de la fabrication de

matériaux de construction résistant aux catastrophes (ONUDI) et l'amélioration de l'état de préparation aux catastrophes (UNDRO).

24. Les futures activités de ces programmes et d'autres programmes des Nations Unies auront besoin d'être mieux reliées aux programmes de développement durable. Les autres domaines dont il faudra s'occuper sont l'orientation des programmes d'assistance technique vers le renforcement des capacités locales d'action face aux risques naturels, l'appui à la mise en place de systèmes d'alerte avancée; et le renforcement de la coopération entre les organismes des Nations Unies, les organisations non gouvernementales internationales et les institutions multilatérales.

Domaine d'activité g)

25. L'objectif premier de ce programme est d'adopter des politiques, des stratégies et des techniques permettant au secteur de la construction d'atteindre les objectifs de développement des établissements humains, tout en évitant les effets secondaires nuisibles pour l'homme et l'environnement.

26. La Consultation mondiale ONUDI/CNUEH sur le secteur du bâtiment est une initiative interinstitutions prise dans ce domaine après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Parmi les autres initiatives figurent également la base de données du PNUD pour les techniques de gestion urbaine, notamment en ce qui concerne la construction, l'appui apporté par la CEE aux règlements d'urbanisme et codes de la construction respectueux de l'environnement, et les efforts déployés par la CEA pour diffuser des informations sur les pratiques de construction compatibles avec le développement durable.

Domaine d'activité h)

27. Deux questions revêtent une importance particulière dans ce domaine : les services urbains de base et la gestion par les municipalités des déchets solides, l'acteur principal étant l'autorité urbaine locale.

28. Les organismes des Nations Unies, en particulier le CNUEH, réalisent actuellement des programmes qui fournissent des services de formation ainsi que d'autres formes d'assistance technique aux autorités locales en vue d'un renforcement de leurs capacités. La plupart des programmes déjà mentionnés comportent le renforcement des capacités en milieu urbain. Il y a également des programmes spécialisés au niveau régional, tels que la formation de formateurs pour renforcer la gestion municipale dans les États arabes, qui sont assurés par le CNUEH, le PNUD et des donateurs bilatéraux.

29. On ne sait pas si ces initiatives vont inciter les organismes à consacrer des ressources humaines et financières importantes à la problématique des établissements humains. À cet égard, la tendance actuelle qui consiste à réduire l'aide multilatérale et les budgets des institutions financières internationales risque d'être un obstacle. La réorientation des méthodes de travail de certains organismes aidant à privilégier la demande, la recherche du consensus et le renforcement des capacités pourraient annoncer davantage de ressources et un meilleur partage de celles-ci. Il ressort du document de

travail du CNUEH qu'il y a lieu de mieux coordonner les activités interinstitutions, ce qui répondrait aux exigences en matière de coordination et de suivi nécessaires pour appliquer l'Action 21, notamment dans le domaine des établissements humains. Les ressources multilatérales s'amenuisant, la programmation conjointe devrait semble-t-il s'imposer. Le document de travail indique également qu'il faut étudier la possibilité d'établir des mécanismes de financement qui puissent accorder la priorité aux programmes interinstitutions qui poursuivent les objectifs d'Action 21 en coopération avec les "grands groupes".

B. Expérience nationale

30. Dans l'ensemble, les renseignements reçus des gouvernements amènent à formuler des observations ponctuelles plutôt qu'à dégager des tendances bien nettes⁹. Les rapports reçus des pays développés comportent en général davantage de précisions et sont mieux cadrés sur les domaines d'activité du chapitre 7. Cela pourrait signifier que les pays en développement ont besoin de plus d'aide, de coopération et d'autres appuis techniques dans le suivi de l'application d'Action 21 pour qu'il y ait équilibre entre les renseignements reçus des pays développés et des pays en développement.

1. Pays en développement

31. L'examen des activités relatives aux établissements humains durables dans les pays en développement nécessitera des renseignements plus précis. De tous les rapports reçus, aucun ne comportait de renseignements sur des programmes précis, et seuls quelques-uns avaient des sections séparées concernant le chapitre 7 dans son ensemble. À ce propos, il faudrait un nombre plus important de rapports pour pouvoir faire des comparaisons géographiques ou repérer des tendances régionales.

32. Certains pays en développement indiquent qu'ils ont élaboré une stratégie nationale du logement, un régime foncier, des règlements en matière de zonage des terres agricoles et d'aménagement du territoire ainsi que des programmes d'équipement. Un pays a fait savoir qu'il a conçu un programme d'équipement des villes petites et moyennes.

33. Aucun renseignement n'a été fourni sur l'énergie et les transports, la gestion des zones sujettes à des catastrophes naturelles ou sur le rôle du secteur de la construction, bien que ces questions aient été soulevées par les pays en développement au cours de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. De nombreux pays en développement ont indiqué qu'ils ont besoin d'une assistance financière et technique pour mettre au point une politique des établissements humains durables et des services correspondants. Cela étant, il faudra qu'ils décrivent leurs besoins et donnent des renseignements sur leur importance. Par ailleurs, bien que les pays développés affirment que leurs programmes bilatéraux impliquent les collectivités locales des pays en développement et portent sur le renforcement de leurs capacités cette information n'est pas corroborée par les rapports des pays en développement.

2. Pays en transition

34. Les rapports des pays en transition manquent également de renseignements précis sur le programme et d'informations en rapport avec le chapitre 7.

35. Seuls deux rapports ont été reçus de ce groupe de pays. Le premier ne comportait pas de renseignements sur les établissements humains, et le second fait état de la nécessité d'intégrer d'urgence la question des établissements humains dans la transition en cours vers l'économie de marché. Si ce dernier rapport ne fait pas du logement un problème universel, il ne manque pas d'évoquer la nécessité d'entretenir les bâtiments existants et d'en construire de nouveaux, en tenant compte d'une utilisation plus efficace de l'énergie. Il a également mentionné la planification au niveau régional et la nécessité de coordonner les activités des différentes autorités locales devenues récemment autonomes. La préservation des monuments historiques est aussi un sujet de préoccupation. Même si cette approche relève d'une analyse générale qui était "traditionnelle", en matière d'"établissements humains", bien avant la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, elle peut également donner une idée de l'impact des effets nuisibles de la pollution de l'air dans cette partie du monde. Le pays ayant établi le rapport indique qu'il a défini des normes techniques pour les nouveaux bâtiments et lancé un programme d'information sur la construction, afin d'aider les autorités locales et divers organismes professionnels dans leurs relations avec le secteur de la construction.

3. Pays développés

36. Dans les pays développés, l'accent est mis sur l'entretien des logements et des établissements humains existants plutôt que sur la construction de nouveaux logements; sur l'amélioration du rendement énergétique dans les logements existants; sur le recyclage de matériaux de construction et la collaboration avec le secteur de la construction et les associations professionnelles concernées; sur la promotion de politiques de protection pour traiter les questions urbaines avec la participation et l'appui de la collectivité locale; et sur la réduction des déchets ménagers grâce au recyclage et à la gestion des déchets dangereux dans les zones urbaines. Dans la plupart des cas, les programmes portant sur ces questions sont déjà en cours de réalisation et n'ont pas été initialement conçus pour répondre expressément aux recommandations d'Action 21. Les renseignements fournis par ces pays ont permis de procéder à l'examen des domaines d'activité ci-après.

Domaine d'activité a)

37. La plupart des pays développés semblent avoir relativement peu de besoins quant au logement pour tous, bien que les chiffres qu'ils ont fournis soient insuffisants et difficiles à comparer. Néanmoins, il en ressort que le logement est plutôt adéquat, avec un taux moyen de 400 logements environ pour 1 000 personnes, et que, malgré le problème des sans-abri, le logement pour tous est un objectif réalisable dans la plupart des pays développés.

Domaine d'activité b)

38. Les activités relatives à la gestion des établissements humains sont axées sur des efforts de prévention. Il s'agit notamment de programmes et d'initiatives visant à contenir l'extension des zones urbaines et à réduire la baisse de la population rurale, ainsi que de programmes conçus pour encourager la participation des communautés, des expériences portant sur la conception de zones résidentielles respectant l'environnement, telles que les "écovillages", et la décentralisation des initiatives, afin d'améliorer le rôle et la contribution des autorités locales.

Domaine d'activité c)

39. L'utilisation des sols et l'aménagement du territoire sont régis par diverses lois et relèvent d'administrations diverses. Institutionnellement, il n'y a pas d'élément commun, dans la mesure où les bases administratives et économiques de l'aménagement du territoire ne sont pas uniformes. Il y a une tendance à intégrer l'aménagement du territoire aux études d'impact sur l'environnement. Certains pays développés estiment que leur planification urbaine est satisfaisante mais font part de la nécessité d'un effort d'aménagement rural.

Domaine d'activité d)

40. Dans l'ensemble, les pays développés signalent qu'ils satisfont de manière adéquate leurs besoins d'équipement. Actuellement, la réduction de la production de déchets et leur gestion semblent être prioritaires. Certains ont fixé aux autorités locales des objectifs à atteindre en matière de réduction de déchets. L'approvisionnement en énergie est adéquat là où l'accent est mis sur l'efficacité et l'approvisionnement en énergie de substitution plutôt que sur la réalisation des objectifs du "tout électrique". En outre, les efforts sont axés sur l'entretien et l'amélioration de l'infrastructure existante. Certains pays font savoir qu'ils ont besoin de décentraliser et de coordonner sur le plan régional leur effort d'équipement. (Voir annexe I pour un examen des progrès obtenus dans la gestion des déchets solides et les recommandations qui s'y rapportent.)

Domaine d'activité e)

41. Les secteurs de l'énergie et des transports occupent une place à part. Les efforts semblent dirigés vers le développement des transports en commun afin de réduire l'utilisation des véhicules particuliers qui provoquent une pollution de l'air et une pollution acoustique dans les villes. On s'attache à élaborer une politique énergétique intégrée comportant des règles obligatoires en matière d'économies d'énergie ainsi qu'un appui à la recherche-développement de technologies et systèmes énergétiques non classiques. De nombreux pays font savoir qu'ils ont des programmes techniques et financiers destinés à transférer aux pays en développement des connaissances et des technologies dans ce domaine.

Domaine d'activité f)

42. Seuls quelques pays développés sont en mesure de fournir des informations relatives aux caractéristiques géographiques des zones sujettes aux catastrophes naturelles. Plusieurs d'entre eux qui se trouvent dans des zones actives sur le plan géophysique ou fréquemment touchées par la montée du niveau de la mer, se sont semble-t-il déjà dotés de systèmes d'alerte rapide et d'autres moyens d'intervention destinés à prévenir les dégâts et offrent une aide technique et financière aux pays en développement exposés à des risques analogues.

Domaine d'activité g)

43. Il semble que les efforts dont il a été rendu compte aient été menés en étroite collaboration avec l'industrie de la construction et aient été axés sur les domaines suivants : utilisation accrue de matériaux de récupération, recyclage, utilisation rationnelle des ressources et adoption de différentes mesures d'incitation destinées à faciliter la réalisation de ces objectifs. Un pays déclare avoir collaboré avec le secteur privé en vue de réduire le nombre des sans-abri dans les zones urbaines. Un autre fait mention du rôle que jouent les associations professionnelles dans le secteur du bâtiment. D'autres enfin mettent l'accent sur l'utilisation rationnelle de l'énergie en milieu urbain.

Domaine d'activité h)

44. Le renforcement des capacités fait partie intégrante des efforts décrits ci-dessus et qui, pour une bonne partie, ont été entrepris en collaboration avec certaines institutions spécialisées de l'ONU [par exemple les programmes bilatéraux exécutés avec le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat)], ainsi qu'avec des ONG internationales telles que le Conseil international pour les initiatives locales en matière d'environnement. D'autres activités bilatérales, associant des pays voisins, sont également en cours. Toutefois, l'on souhaiterait obtenir davantage de précisions sur les aspects financiers et administratifs de ces initiatives.

C. Rôle et initiatives des principaux groupes

1. Autorités locales

45. Deux organismes locaux, à savoir la filiale britannique de l'Union internationale des villes et des pouvoirs locaux (UIV) et le Conseil international pour les initiatives locales en matière d'environnement, ont présenté des rapports.

46. Le premier rapport est essentiellement consacré aux initiatives lancées au Royaume-Uni dans le cadre de la mise en oeuvre d'Action 21 et auxquelles ont participé cinq associations locales ainsi que le Local Government Management Board et le Local Agenda 21 Steering Group. Ce dernier groupe a invité plusieurs autres organismes, parmi lesquels figuraient des associations de femmes, de professionnels de l'industrie, de syndicalistes, d'enseignants et d'écologistes, à s'associer à ses efforts¹⁰.

47. Les travaux de ce groupe ont notamment porté sur les domaines suivants : mise au point d'indicateurs de durabilité, mise sur pied de programmes de formation, organisation d'une série de tables rondes en vue de l'élaboration de directives pratiques et de la réalisation d'études consacrées aux pratiques à préconiser. Ces directives consistent notamment en un guide pour la mise en oeuvre au plan local d'Action 21, en un manuel de construction, en un manuel de gestion écologique et en des plans d'audit écologique, qui ont été diffusés à toutes les associations locales participantes. On s'efforce actuellement de tirer parti de la structure internationale du Conseil international pour les initiatives locales en matière d'environnement, pour faire bénéficier les pouvoirs locaux d'autres pays des travaux et instruments ainsi mis au point.

48. Le rapport du Conseil international pour les initiatives locales en matière d'environnement traite essentiellement des contributions que les pouvoirs locaux pourraient apporter aux domaines d'activité dont il est fait mention dans le chapitre 7 et des moyens dont ils auraient besoin à cet effet. C'est ainsi que pour le renforcement des capacités, il propose quatre mesures prioritaires : décentralisation, stabilisation, financement accru, et enfin, accroissement de la productivité, transfert de technologie et mise au point de nouveaux produits. Il recommande notamment que l'on autorise les pouvoirs locaux à trouver de nouvelles sources de revenus (par exemple, en augmentant les redevances versées par les usagers, de manière à financer le coût des prestations offertes) et que l'on intègre certaines formules novatrices (publiques ou privées) à la gestion des entreprises publiques telles que les services d'utilité publique gérés par les autorités locales. Il avance également quelques propositions concrètes, en suggérant notamment que les pouvoirs locaux facilitent les négociations entre les propriétaires et les squatters, procurent des baux aux communautés de squatters, familiarisent les communautés les plus pauvres avec les problèmes financiers et juridiques que posent l'achat et l'aménagement de terrains, et que l'on crée des établissements de crédit foncier et des fonds de crédit renouvelables pour l'achat de terrains.

49. D'après le document de travail du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), le jumelage de certaines associations de pouvoirs locaux aurait permis la mise en oeuvre de projets communs et facilité les échanges Nord-Sud. Souvent, ces activités sont directement axées sur le développement des établissements humains, et en particulier sur l'amélioration des aptitudes à la gestion et des compétences administratives. On pourrait seconder ces efforts en améliorant la coordination entre les différents réseaux d'associations de pouvoirs locaux et de professionnels des pays en développement, ce qui permettrait d'éviter les doubles emplois, voire les incompatibilités. Il faudrait également renforcer les réseaux nationaux et régionaux existants. On pourrait commencer par des réseaux régionaux tels que l'Alliance asiatique pour le droit au logement et les Settlements Information Network Africa (SINA).

2. Organisations non gouvernementales

50. Un certain nombre de pays signalent que des associations, en particulier des groupes de femmes, ont pris des initiatives constructives en vue de trouver des solutions locales aux problèmes auxquels ils se heurtaient. Ces groupes s'occupent activement de domaines tels que les techniques d'exploitation des

énergies renouvelables, l'utilisation rationnelle de l'énergie, le recyclage et la réutilisation des déchets, etc.

51. Dans le secteur des ONG, les tendances qui étaient apparues avant 1992 se sont confirmées et les expériences qui avaient été alors lancées se sont poursuivies. On a en particulier relevé trois tendances bien distinctes : a) dialogue et coopération accrues entre les ONG et les institutions gouvernementales, notamment les administrations nationales et locales et autres structures étatiques; b) connaissance plus approfondie et utilisation plus judicieuse des médias, des mécanismes du marché et du secteur privé; c) prise de conscience des corrélations entre les problèmes d'environnement et les problèmes de développement, renforcement de la coopération entre les associations écologiques locales et celles qui se consacrent aux questions de développement, et prise en considération des problèmes d'environnement lors de la mise en oeuvre de projets communautaires d'aménagement urbain.

52. Il semblerait qu'à l'instar de ce qui s'est passé pour la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, les préparatifs des grandes conférences internationales permettent de "faire un travail de base" et de mobiliser les ONG et les collectivités locales en faveur du développement durable. Les préparatifs de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), qui doit avoir lieu en Turquie en 1996, pourraient, notamment, faciliter la mise sur pied à l'échelon national et local d'alliances, de composition variée, susceptibles de contribuer à la création d'établissements humains durables.

53. La collaboration entre institutions spécialisées de l'ONU et ONG ne cesse de se renforcer. Le fait que ces derniers temps les ONG tendent de plus en plus à être financées directement par des sources bilatérales pourrait favoriser une collaboration, sur un pied d'égalité, entre les institutions spécialisées de l'ONU et les ONG qui oeuvrent en faveur de l'aménagement d'établissements humains durables.

3. Milieu d'affaires et industrie

54. Au niveau international, le débat consacré au commerce et à l'environnement a porté de plus en plus sur les moyens par lesquels la législation adoptée en matière d'environnement pourrait tenir lieu de "protectionnisme vert". À l'heure actuelle, on met de plus en plus l'accent sur la compétitivité et sur les politiques de l'environnement qui auront des incidences non négligeables sur les établissements humains, et portent sur les domaines suivants : matériaux de construction, recyclage et réutilisation des déchets, conservation de l'énergie et lutte contre la pollution dans le secteur de la construction. L'internalisation, au moyen d'instruments économiques, des coûts de protection de l'environnement et la mobilisation des marchés financiers en faveur d'un développement durable sont des initiatives qui constituent un important pas en avant et auxquelles les milieux de l'industrie et des affaires contribuent déjà beaucoup.

55. Il semblerait que certains secteurs de l'industrie se soient montrés particulièrement actifs dans des domaines tels que la lutte contre la pollution, la gestion des déchets, l'utilisation de l'énergie et l'approvisionnement en

eau. À cet égard, les activités menées par le Conseil des entreprises pour le développement durable, la Conférence mondiale de l'industrie sur la gestion de l'environnement et le Réseau international pour la gestion de l'environnement sont particulièrement remarquables. Ces organismes, qui bénéficient de l'appui d'associations sectorielles, industrielles et commerciales appartenant notamment aux secteurs du bâtiment, de l'industrie chimique et du tourisme, jouent un rôle important au niveau international.

4. Les milieux scientifiques et techniques

56. Les progrès scientifiques et techniques récemment réalisés dans des domaines tels que la mise au point des systèmes d'informations géographiques utilisés pour l'aménagement des sols, l'évaluation et la prévision des risques naturels, la gestion des ressources et la lutte contre la pollution et, surtout, les progrès révolutionnaires enregistrés dans le domaine des techniques d'information, peuvent, en se conjuguant, contribuer utilement à un habitat viable à terme. Action 21 a déjà suscité, parmi les spécialistes du monde entier, de longs débats consacrés aux aspects scientifiques et techniques du développement durable. Grâce à ces discussions, la communauté scientifique et technique a déjà fait ce dont elle est le mieux capable, à savoir diffuser l'information, sensibiliser le public et les décideurs, et stimuler, en collaboration avec l'industrie, les travaux de recherche-développement consacrés à la mise au point de nouvelles techniques.

D. Création de capacités technologiques et financement

1. Création de capacités technologiques¹¹

57. Le rapport intérimaire et les documents de travail consacrés au chapitre 34 examinent plus en détail les efforts faits pour faciliter le transfert de techniques écologiquement rationnelles. Ils présentent également un échantillon des tendances qui se font jour et des actions qui devraient être menées en priorité dans le domaine des établissements humains.

58. Les informations dont on dispose font apparaître certaines tendances récentes des possibilités qui, sur le plan technique, pourraient présenter un intérêt pour les domaines d'activité e) (pour une politique viable de l'énergie et des transports) et g) (promotion d'une production durable de l'industrie de la construction).

59. Autre progrès majeur, les systèmes et les techniques d'exploitation des sources d'énergie renouvelables sont de plus en plus accessibles sur le marché. Les techniques et les produits qui à l'heure actuelle sont les plus largement diffusés sont, par ordre décroissant, les suivants : biocombustible à partir de la biomasse, biocarburant (biogaz), chauffe-eaux solaires, piles photovoltaïques, et électricité éolienne. En revanche, il faudra consentir des efforts accrus pour faciliter la commercialisation des produits suivants : cuisinières alimentées à la biomasse, pompes solaires, pompes d'irrigation éoliennes, génératrices pour éoliennes et petites et très petites centrales hydroélectriques.

60. Les facteurs qui empêchent d'utiliser l'énergie de manière plus rationnelle tiennent davantage aux décisions qui sont prises (du côté de l'offre et de la demande) et à la question de savoir si les efforts entrepris s'inscrivent dans une perspective à long ou à court terme qu'à l'accessibilité des techniques. Pour réduire la consommation d'énergie des ménages, il faudrait mettre davantage l'accent sur la demande et privilégier le long terme.

61. L'énergie constitue l'un des éléments les plus coûteux du processus de construction¹². On dispose aujourd'hui d'un certain nombre de techniques nouvelles qui sont souvent dans le domaine public et qui permettent de rentabiliser la production de ciment, d'acier et de verre. Toutefois, dans bon nombre de pays en développement, les techniques utilisées pour la fabrication d'autres matériaux (briques, tuiles et chaux) continuent de consommer beaucoup d'énergie même s'il existe, tant dans le domaine public que privé, des solutions de rechange nettement moins gourmandes en énergie : on citera le remplacement partiel du ciment par des matériaux consommant peu d'énergie, les constructions en pisé, et l'utilisation de charpentes en bois d'oeuvre d'essences communes.

2. Financement

62. Les pays en développement consacrent chaque année 150 milliards de dollars à l'équipement urbain (logements non compris). Ces investissements sont trop réduits pour que l'on puisse soutenir le rythme de croissance actuel de la population urbaine et remédier à la pénurie de services et d'infrastructures qui s'est aggravée au fil des années en raison du désintérêt relatif dont on a fait montre envers l'aménagement des zones urbaines. Les incidences financières qui résulteraient d'une attention accrue prêtée à la viabilité de l'urbanisation, du point de vue écologique, n'ont pas encore été mesurées avec précision. Cela étant, les investissements et les opérations de planification à long terme sont des solutions bien plus rentables que les "améliorations" apportées après coup.

63. Il y a tout lieu de s'attendre à ce que l'aide des donateurs continue de représenter un faible pourcentage du total de l'assistance offerte. Pour la période allant de 1991 à 1995, la Banque mondiale prévoit de financer, à hauteur de 15 milliards de dollars, 150 projets d'aménagement urbain. Le montant des dépenses qu'elle compte engager et qui correspond au double de la somme actuelle de 3,5 milliards de dollars, représente 9 % du montant total des prêts qu'elle a accordés, soit 4 % de plus que pour la précédente période quinquennale. Entre 1987 et 1989, le PNUD a affecté de 2,8 à 4,7 % du total de ses engagements de dépenses aux activités d'aménagement urbain. Il y a peu de chances que ces pourcentages ne varient beaucoup. À ces restrictions financières, vient s'ajouter le fait que les donateurs bilatéraux ne considèrent toujours par les investissements consacrés à l'aménagement des zones urbaines comme prioritaires.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

64. Les effets combinés d'un certain nombre d'activités prometteuses et d'initiatives nouvelles restent négligeables en regard de l'ampleur considérable des problèmes que posent les établissements humains, particulièrement dans les pays en développement, où l'hypertrophie des villes risque de compliquer et d'aggraver peu à peu ces difficultés qui sont inextricablement liées à la question de l'environnement.

65. Lors de l'examen et de l'analyse des progrès réalisés dans la mise en oeuvre du chapitre 7 d'Action 21 (voir ci-dessus), on a défini certaines grandes questions prioritaires, méthodes de gestion et stratégies d'exécution qui permettraient de mettre en oeuvre de façon efficace les programmes d'Action 21 qui ont trait aux établissements humains. En examinant les recommandations formulées ci-dessous, il ne faut pas oublier que l'expérience sur laquelle elles s'appuient est limitée, puisque le début de la mise en oeuvre d'Action 21 remonte à un peu plus d'un an à peine.

A. Nouvelles questions prioritaires

66. Comblent le déficit en ressources. Parce qu'ils tendent à s'urbaniser de plus en plus, les pays en développement ont de gros besoins d'investissement en matière d'infrastructure et de services de base. De ce fait, il est particulièrement important que non seulement ils disposent d'un apport supplémentaire de capitaux étrangers, mais encore qu'ils utilisent leurs ressources intérieures de façon efficace. La Commission pourrait envisager de demander instamment que, dans le cadre d'activités d'assistance technique, on aide ces pays à déterminer par quels moyens ils peuvent le mieux, compte tenu de leur situation propre, mobiliser leurs ressources intérieures et découvrir des ressources encore inexploitées. Pour ce faire, il faudra peut-être augmenter la valeur réelle des investissements actuels et futurs ainsi qu'améliorer les pratiques de gestion, définir plus clairement les responsabilités, aider ces pays à mieux assurer leurs fonctions d'exploitation et d'entretien et à se doter de technologies qui leur permettent d'exploiter la demande réelle.

67. Relier l'assistance technique aux dépenses d'investissement. La Commission pourrait également proposer que les programmes d'assistance technique aient pour objet d'ouvrir la voie aux dépenses d'investissement. Cela signifie qu'il faudrait peut-être élargir le cercle des agents, à commencer par les banques régionales de développement, en programmant et coordonnant certaines activités en commun. Une telle coopération devrait englober le secteur privé de la finance et des affaires¹³.

68. Mettre l'accent sur le "livre brun". La Commission pourrait envisager d'appeler l'attention des gouvernements et des organes intergouvernementaux sur les incidences sanitaires de la pollution urbaine, c'est-à-dire sur ce que l'on regroupe sous le terme "livre brun". Les problèmes qui se posent dans ce contexte sont ceux de l'utilisation inadéquate des sols, de la précarité des habitations, de l'insuffisance des transports publics, de l'encombrement des routes et des accidents. Une telle démarche permettrait également d'établir des liens avec les éléments "établissements humains" d'Action 21 qui ne sont pas mentionnés dans le chapitre 7¹⁴.

69. Conception intégrée de la pauvreté urbaine. La Commission désirera peut-être répéter le message d'Action 21 et rappeler qu'il faut aborder le problème de façon intégrée, en reliant le développement économique communautaire et la création d'emplois à celle de logements et de services de base, notamment dans le domaine de la santé¹⁵. Il faudrait également insister à nouveau sur le rôle du secteur non gouvernemental et, en particulier, sur celui des associations.

70. Mise en oeuvre équilibrée du chapitre 7. Lors du suivi de l'examen du chapitre 7, la Commission pourrait envisager de prier instamment les gouvernements et les organes intergouvernementaux d'aborder la question de façon plus équilibrée. L'aménagement du territoire et les transports sont deux domaines d'activité qui pourraient bénéficier d'une vigilance et d'une collaboration accrues de la part des différentes organisations, du secteur privé et des gouvernements nationaux.

71. Renforcement des institutions et des organisations de la société civile. Seules les institutions nationales et les associations locales peuvent continuer de mettre en oeuvre les dispositions d'Action 21; or, dans bien des pays en développement, elles disposent encore de peu de moyens. Il serait bon en particulier de donner la priorité au renforcement des institutions municipales. Un certain nombre d'organismes des Nations Unies ont travaillé dans ce sens¹⁶. Les autorités locales et les associations professionnelles internationales ont également appuyé activement leurs homologues dans les pays en développement. Il est toutefois nécessaire de renforcer davantage les réseaux nationaux et régionaux d'institutions de la société civile, ou d'en créer lorsqu'il n'en existe pas, afin de promouvoir l'échange et le partage des ressources. L'accent doit être mis ici sur la participation effective d'une majeure partie de la société civile. Lors de l'élaboration des politiques correspondantes, il faudrait aussi penser en priorité aux besoins des groupes vulnérables.

B. Méthodes de gestion efficaces

72. Interventions stratégiques. La Commission souhaitera peut-être suggérer que des questions intersectorielles comme celle de l'aménagement du territoire soient considérées à l'avenir comme des domaines d'intervention stratégique.

73. Conduite avisée des affaires publiques. Le développement durable, en général, et le développement des établissements humains, en particulier, exigeront de nombreuses réformes sociales, politiques et économiques. Si l'on veut obtenir des résultats, il faut agir dans le respect du droit et accepter la nécessité de ces réformes. La Commission pourrait envisager d'appuyer les efforts déployés en ce sens en donnant officiellement quelques exemples de "conduite avisée des affaires publiques" (transparence, responsabilité et participation) au niveau local.

74. Renforcement des autorités locales. Dans bien des pays, les autorités locales dépendent du gouvernement central sur le plan politique et financier. Les efforts déployés pour améliorer l'efficacité et la souplesse des services urbains dispensés par les autorités locales devraient aller de pair avec une décentralisation politique et être accompagnés de mesures visant à définir plus précisément les responsabilités, à permettre aux autorités locales de trouver plus facilement des capitaux pour financer leurs dépenses d'investissement et à institutionnaliser leur obligation de rendre compte de leur action à la population locale.

75. Partenariat et collaboration. Les partenariats qui lient le secteur privé et le secteur public, les institutions étrangères, nationales et locales, et les organisations publiques aux organisations non gouvernementales et aux associations sont indispensables au développement durable des établissements

humains. Plus que d'une simple "coordination" administrative, il s'agit d'une collaboration active dans laquelle les partenaires partagent les responsabilités, les obligations et les satisfactions. La Commission devrait envisager de demander aux parties intéressées au niveau gouvernemental et non gouvernemental de lui soumettre des propositions qui iraient dans ce sens.

76. Renforcer "la capacité de former les formateurs". Nombre d'organismes des Nations Unies ont fait du renforcement des capacités une des priorités du développement durable. Pour aller dans le même sens et plus loin encore, la Commission souhaitera peut-être suggérer que la priorité soit donnée au renforcement de la "capacité de former les formateurs". Il s'agirait de renforcer la capacité des institutions locales de formation de former des formateurs dans tous les domaines de la gestion des établissements humains. Ce renforcement des capacités devrait englober aussi les associations et notamment les organisations non gouvernementales¹⁷.

C. Mécanismes d'exécution efficaces

77. Méthode du consortium. Un certain nombre de questions stratégiques, comme celle du "livre brun", pourraient servir de cadre à la réalisation cohérente et efficace des objectifs de certains des domaines d'activité du chapitre 7. La Commission pourrait envisager de suggérer que les organisations se regroupent en consortiums autour de certaines questions, en vue de fournir un appui à long terme à la réalisation de ces objectifs.

78. "Meilleure pratique" en matière de mécanismes d'exécution. En ce qui concerne la meilleure pratique, l'heure est aux systèmes axés sur la demande, à l'utilisation accrue des réseaux, au renforcement des capacités "de bas en haut", aux stratégies de démonstration et de reproduction, à la coordination régionale et à la gestion locale décentralisée. La Commission souhaitera peut-être demander que les applications du principe de la "meilleure pratique" aux activités de développement des établissements humains soient soigneusement examinées. Un tel examen pourrait former la base d'une diffusion systématique de "modèles" efficaces.

79. Orientation plus locale. L'accent devrait être mis sur des mécanismes d'exécution qui permettent aux organisations de travailler directement avec et pour les collectivités et autorités locales, dans le cadre d'activités réellement décentralisées qui favorisent un développement accru et une meilleure exploitation des ressources locales. La Commission pourrait recommander au Comité interorganisations sur le développement durable de mettre l'accent sur cette coopération locale, quand il coordonne les activités des différentes organisations en matière de développement durable.

80. Utilisation des possibilités offertes par "Habitat II". La deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains donnera l'occasion de sensibiliser l'opinion, de coordonner les points de vue et de mobiliser les appuis. La Commission devrait examiner de quelles façons cette tribune pourrait être utilisée pour appeler l'attention de tous les agents et de toutes les parties intéressées sur un ordre du jour bien déterminé et orienté vers des objectifs précis en ce qui concerne le suivi des établissements humains.

Notes

¹ Le CNUEH (Habitat) est l'agent de coordination pour le chapitre 7, en vertu d'une décision du Comité interorganisations sur le développement durable, prise à sa deuxième session en 1993.

² Ce total comprend aussi bien les fonds publics que les fonds privés. D'après le document de base, environ 75 % du total (150 milliards de dollars) sont déjà mobilisés et investis par les pays en développement. La capacité de combler l'écart dépendra de l'assistance internationale, qui se réduit depuis un certain temps. Dans le document susmentionné, il est suggéré que cette assistance ait, le cas échéant, un rôle stratégique et qu'elle soit utilisée comme un catalyseur afin d'obtenir les meilleurs résultats.

³ Le programme "Cités viables", par exemple, est une initiative conjointe du CNUEH (Habitat) et du PNUE visant à renforcer les capacités des autorités municipales et de leurs partenaires des secteurs public, privé et communautaire en matière de planification et de gestion de l'environnement.

⁴ Le Programme de gestion urbaine est un exemple de coopération entre la Banque mondiale et Habitat. Le Programme, qui est également financé par le PNUD et d'autres organismes bilatéraux, porte essentiellement sur le renforcement des capacités dans les domaines suivants : gestion des terrains et des infrastructures des zones urbaines, finances et administration municipales, gestion du milieu urbain et atténuation de la pauvreté dans les zones urbaines.

⁵ Le programme "Cités santé" est axé sur les questions d'hygiène publique urbaine au moyen de démarches participatives telles que la formation de coalitions à l'échelon municipal et la création de réseaux entre les villes.

⁶ Les programmes de zone visent à instaurer une politique sociale durable en combinant la participation communautaire, la responsabilisation des femmes, le renforcement des capacités et les interventions intersectorielles en vue d'améliorer la situation des enfants et des femmes dans les établissements pauvres des zones rurales et urbaines.

⁷ Une conception commune du développement urbain a été le thème du débat lors d'une réunion du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

⁸ Le partage des sols suppose la négociation d'accords entre les propriétaires fonciers et les habitants des taudis. Ces accords permettent à ce dernier groupe d'occuper officiellement les sols, en échange d'une réduction des zones d'habitation, et évitent aux propriétaires fonciers de saisir la justice pour tenter d'expulser les occupants des taudis, tout en leur permettant de se mettre immédiatement à viabiliser les terrains.

⁹ Au moment de la rédaction du présent rapport, 14 rapports nationaux avaient été reçus. Leur répartition géographique était la suivante : six venant de pays développés, six venant de pays en développement et deux venant de pays en transition. Ceux qui incluaient une section traitant des établissements humains étaient pour la plupart envoyés par des pays développés.

¹⁰ La liste inclut les organismes suivants : Confederation of British Industry; Advisory Committee for Business and the Environment; Royal Society for Nature Conservation; National Council for Voluntary Organizations; Committee of Vice-Chancellors and Principals/Council for Environmental Education; Trade Union Congress et National Alliance of Women's Organizations.

¹¹ Ces informations sont tirées d'un autre rapport que le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) avait établi en réponse à une demande du secrétariat de la Commission du développement durable, qui souhaitait obtenir des précisions supplémentaires sur le chapitre 34 d'Action 21 relatif au transfert de techniques écologiquement rationnelles, à la coopération et à la création de capacités.

¹² Plus de 75 % du total de l'énergie consommée dans le secteur du bâtiment, sert à la production de matériaux de construction, et plus particulièrement à la fabrication d'un très petit nombre de produits très gourmands en énergie tels que le ciment, l'acier, l'argile calcinée, les produits en béton, le verre et les matières plastiques.

¹³ Le projet de programme de partenariat public/privé qui associerait le PNUD, le CNUEH et le PNUE ainsi que le Conseil des entreprises pour le développement durable peut être considéré comme un pas dans cette direction.

¹⁴ L'amélioration de l'infrastructure et des services, à la fois dans les petites collectivités et dans les centres urbains, représente par exemple un des éléments fondamentaux du chapitre 6. Ces questions se retrouvent aux chapitres 18 à 21. Regrouper tous ces efforts dans un "livre brun" permettrait d'éviter les doubles emplois.

¹⁵ Le Programme de partenariat contre la pauvreté urbaine, récemment lancé par le PNUD, le CNUEH (Habitat) et l'OIT, constitue un bon exemple d'une telle intégration.

¹⁶ Citons par exemple les activités menées par le PNUD et l'UNICEF en collaboration avec des organisations non gouvernementales, la collaboration de l'ONUDI et du secteur du bâtiment, celle de l'OMS et du secteur sanitaire, le Programme de développement communautaire d'Habitat qui est axé sur la formation des dirigeants locaux ainsi que le rôle joué par la Banque mondiale dans le domaine du renforcement des institutions.

¹⁷ Le CNUEH (Habitat), la Banque mondiale et le PNUD ont posé les premiers jalons d'une telle approche qui a ouvert la voie à des institutions de formation en matière d'établissements humains publics et privés dans certains pays en développement et a permis à ces institutions de collaborer avec d'autres sous forme d'une coopération Sud-Sud dans le domaine du renforcement des capacités.

Annexe I

GESTION DES DÉCHETS SOLIDES ET QUESTIONS RELATIVES AUX EAUX USÉES

INTRODUCTION

1. La plupart des activités figurant sous la rubrique "gestion des déchets solides" relèvent de la catégorie plus vaste de la gestion des établissements humains. Il est donc suggéré de lire l'analyse et les informations qui suivent en même temps que celles du chapitre 7.

2. Le chapitre 21 du programme Action 21 sur la gestion des déchets solides et les questions relatives aux eaux usées se réfère à quatre grands domaines d'activité :

- a) La réduction des déchets au minimum;
- b) La réutilisation et le recyclage des déchets;
- c) Leur élimination écologiquement rationnelle;
- d) L'expansion des services d'élimination des déchets.

3. Pour réduire la quantité de déchets, il faut modifier des habitudes de consommation qui ne sont pas tenables à terme, ce qui exige l'adoption de politiques nationales. Pour recycler et réutiliser les déchets, il faut que les autorités locales collaborent avec le secteur non structuré qui offre un bon potentiel de création d'activités de recyclage et de réutilisation rémunératrices, en particulier dans les pays en développement. Pour l'élimination écologiquement rationnelle des déchets, il faut faire appel à la collaboration des autorités locales et nationales, au moyen d'instruments juridiques appropriés et viables, judicieusement employés. À cet égard, il serait sans doute opportun de reconsidérer l'application du principe "pollueur-payeur" en matière de gestion des déchets. Pour l'expansion des services d'élimination des déchets, la participation des secteurs structuré et non structuré de gestion des déchets joue un rôle essentiel. Il faut tenir compte des différences dans la disposition des bénéficiaires à pays, qui est fonction de revenu.

I. APERÇU

4. L'urbanisation rapide et la croissance de l'industrie et des services qui l'accompagne sont une des caractéristiques essentielles du développement économique et démographique de nombreux pays en développement, où les villes absorbent actuellement les deux tiers de l'accroissement total de la population. À ce rythme, on estime que les villes des pays en développement compteront 1,9 milliard d'habitants en l'an 2000, qui s'ajouteront aux citoyens déjà très nombreux des pays développés.

5. Un des problèmes écologiques les plus importants de l'urbanisation est l'accélération de la production de déchets solides, qui ne peut ni être absorbée par le milieu naturel et ni être éliminée par les services municipaux. Ces

/...

déchets polluent l'environnement et affectent la santé humaine et la qualité de la vie urbaine. Dans leur ensemble, les techniques actuelles de gestion des déchets solides ne sont pas viables à long terme.

6. Malgré son oubli apparent, la gestion des déchets solides accapare une part importante de la plupart des budgets municipaux, qui peut dans certains cas aller jusqu'à 50 %. Réduire ce poste du budget permettrait de financer d'autres services tels que les soins de santé primaires et d'encourager l'adoption de nouvelles techniques de réutilisation et de recyclage qui valoriseraient les déchets solides.

7. C'est aux autorités municipales qu'il incombe au premier chef d'assumer la responsabilité de la gestion des déchets solides et de la mise en oeuvre des activités décrites au chapitre 21. Pour leur donner les moyens de le faire, il faut que les autorités centrales leur délèguent certaines responsabilités et leur allouent les ressources financières correspondantes. Pour cela, il sera souvent nécessaire de réorienter les politiques, de faire des réformes, de renforcer la capacité des institutions et d'utiliser les techniques modernes de gestion et des technologies appropriées afin d'améliorer l'efficacité et le rendement des pratiques actuelles de gestion des déchets solides.

8. Dans de nombreuses villes du monde développé, les autorités municipales confient la sous-traitance de la gestion des déchets solides et liquides au secteur privé. La privatisation est également l'approche qu'adoptent de plus en plus souvent les pays en développement. Elle présente cependant un certain nombre de risques. Par exemple, la substitution d'un monopole privé à un service public mal géré – ce qui est la situation la plus fréquente en matière de collecte des déchets – risque de priver le Conseil municipal de ses moyens de contrôle. Faire jouer la concurrence, en suscitant des offres de la part des entrepreneurs, confier la gestion des services à plusieurs d'entre eux et contrôler leur performance pourrait permettre d'obtenir des services efficaces, d'un niveau acceptable.

9. Il est possible d'augmenter considérablement la valeur réelle des investissements actuels et futurs dans les secteurs structuré et non structuré de la gestion des déchets. Des études réalisées par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), le PNUD et la Banque mondiale montrent qu'il existe des réseaux complexes et performants de gestion des déchets dans le secteur non structuré, en particulier dans les pays en développement^a. De nombreuses collectivités et institutions locales ont pris des initiatives pour diffuser les techniques de gestion dans le cadre de partenariats et d'opérations de jumelage, pour rechercher les moyens de résoudre le problème de plus en plus grave de l'élimination des déchets solides. L'adoption par les pouvoirs publics de politiques d'incitation et d'appui permettrait d'appuyer les actions des secteurs tant structuré que non structuré de la gestion des déchets solides. Dans le cas du secteur non structuré, une aide des pouvoirs publics permettrait non seulement de réduire de façon sensible le coût de la collecte des déchets, mais aussi d'améliorer les possibilités d'activités rémunératrices et d'emploi offertes aux habitants pauvres des villes.

II. EXAMEN DES PROGRÈS RÉALISÉS DANS LES DOMAINES D'ACTIVITÉ
DE PROGRAMME DÉCRITS AU CHAPITRE 21

A. Coopération internationale

10. Pour jouer un rôle moteur dans les activités décrites au chapitre 21 d'Action 21, les organismes des Nations Unies devraient avant tout renforcer les capacités des services locaux de gestion des déchets des pays en développement, souvent assurée par le secteur non structuré. Il s'agit donc pour les organismes des Nations Unies de promouvoir le transfert de technologie entre pays en développement et de faire connaître aux institutions du secteur structuré responsables de la gestion des déchets les possibilités technologiques qu'offre le secteur non structuré. À l'avenir, l'évolution des technologies doit tenir compte des progrès de la recherche et du développement locaux.

11. Plusieurs organisations des Nations Unies s'intéressent à la gestion des déchets solides. Dans son programme sur les établissements humains, le programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a accordé une attention particulière à la gestion municipale des déchets solides. Bien avant la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) et l'adoption d'Action 21, le service de la technique et de l'environnement du PNUE avait organisé de nombreuses sessions de formation sur la gestion municipale des déchets. Sous l'égide du secrétariat de la Convention de Bâle sur les déchets dangereux, le PNUE a également lancé un certain nombre d'activités dans ce domaine. L'OMS pour sa part diffuse régulièrement des informations sur les différentes techniques qui peuvent être utilisées en matière de gestion des déchets et sur l'organisation d'ateliers régionaux traitant d'un certain nombre de sujets spécialisés, notamment des déchets hospitaliers. L'OMS collabore actuellement avec l'Organisation maritime internationale (OMI) pour la réalisation d'une étude d'ensemble sur les déchets. De son côté, la Banque mondiale a participé au financement d'un certain nombre de projets d'infrastructure dans le secteur de la gestion des déchets solides.

12. Le CNUEH (Habitat) a lancé plusieurs initiatives pour améliorer les infrastructures ayant un impact sur l'environnement, tant du point de vue de la recherche-développement que de celui de la coopération technique. Les projets et actions menés dans le cadre du programme d'établissements, d'infrastructure et d'environnement, portent sur des domaines précis tels que la mise au point d'instruments de gestion des déchets solides; la conception de méthodes nouvelles de recyclage et de réutilisation des déchets, et le renforcement des capacités par des séminaires de formation. Le CNUEH a également produit un logiciel informatique pour le choix des véhicules de ramassage des ordures, diffusé des technologies locales; organisé des ateliers internationaux et élargi son programme Données sur la ville pour rendre les services de gestion des déchets solides dans les villes des pays en développement plus efficaces et plus opérationnels.

13. Le programme d'urbanisation durable du CNUEH a apporté une contribution dans le domaine de la privatisation de la gestion des déchets solides dans certaines villes et a mis en place un système original de conseils aux villes, qui a permis d'améliorer la gestion municipale.

14. Le Programme de gestion urbaine, commun à la Banque mondiale, au CNUEH et au PNUD, prépare actuellement un certain nombre de publications sur le partenariat entre le secteur privé et le secteur public dans le domaine de la gestion des déchets et des activités ont été organisés au niveau régional pour des responsables municipaux de la gestion des déchets dans le cadre de la coopération technique entre pays en développement. Sous l'égide du Groupe mixte d'experts sur la gestion de l'environnement pour la lutte contre les vecteurs^p, le CNUEH a été étroitement associé à un certain nombre d'activités dans le domaine des vecteurs de maladies typiques des villes, et en particulier aux vecteurs liés aux déchets.

B. Rôle et initiatives des principaux groupes

15. Dans les pays en développement, de nombreuses ONG jouent un rôle de plus en plus important dans les projets de développement, en particulier dans le cadre de projets lancés par les collectivités locales pour lesquels celles-ci établissent leurs objectifs prioritaires de façon indépendante. Comme les organismes internationaux l'ont constaté, confier l'exécution de projets aux ONG présente de nombreux avantages, et notamment un bon rapport coût-efficacité. Les organisations internationales, qu'elles appartiennent ou non au système des Nations Unies, devraient reconnaître le rôle que jouent les ONG dans ce domaine et l'encourager. La part du secteur privé dans le secteur de l'équipement écologique s'accroît également, notamment sous l'impulsion des industries "vertes".

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Conclusions

16. Il faut poursuivre les recherches sur les technologies nouvelles et locales permettant de réduire la production des déchets et en particulier de traiter les déchets hospitaliers avec la collaboration du CNUEH et de l'OMS.

17. Pour le recyclage des déchets liquides, on dispose de plusieurs processus de réutilisation des déchets. Dans les pays où l'eau est rare, par exemple, les eaux usées des ménages peuvent être avantageusement utilisées pour l'irrigation, et contribuer ainsi à réduire la pauvreté dans le secteur agricole urbain. Les compétences du CNUEH dans le domaine des techniques de traitement des eaux usées pourraient utilement être associées à celles de la FAO et de l'OMS dans le domaine de la réutilisation des eaux usées dans les secteurs de l'agriculture et de la santé.

18. Il est indispensable de disposer pour la gestion des déchets solides de données fiables. À cet égard, il est nécessaire d'exploiter les informations que possèdent les organismes des Nations Unies pour définir des indicateurs susceptibles d'aider les producteurs de déchets et les services chargés de leur traitement à optimiser leur gestion.

19. Il faut élaborer les plans d'action pour le traitement des déchets. Traiter séparément les effluents industriels et les effluents domestiques par exemple, permettrait aux autorités de surveiller plus étroitement les industries très polluantes et de dégager des ressources en eau pour l'irrigation. À cet

/...

égard, la coopération entre la FAO, le PNUE et l'ONUDI revêt une importance considérable.

20. Réformer la législation est également une priorité car, dans de nombreux pays, les normes et les pratiques de traitement et d'élimination des déchets sont dépassées. La coopération entre le CNUEH (Habitat) et d'autres organismes des Nations Unies s'intéressant au droit de l'environnement pourraient contribuer à éliminer les pratiques juridiques restrictives et à moderniser les normes applicables dans le domaine de l'environnement.

21. Pour assurer la collaboration des différents organismes intéressés, il est nécessaire d'intensifier les échanges d'informations, notamment par des moyens électroniques. L'utilisation de systèmes d'information modernes permettrait d'améliorer l'élaboration des projets et de renforcer les projets interorganisations. Une collaboration est étroitement nécessaire pour coordonner les activités au niveau national et éviter les doubles emplois.

B. Recommandations

22. Stimuler les synergies entre le secteur structuré et le secteur non structuré. Malgré le rôle important que joue le secteur non structuré dans la gestion des déchets solides, son potentiel n'est guère utilisé. Les organisations des Nations Unies devraient aider les autorités municipales à identifier et à exploiter au maximum les ressources offertes par le secteur non structuré.

23. Promouvoir une meilleure compréhension des risques écologiques et sanitaires liés à la mauvaise gestion des déchets solides. Les résultats des travaux de recherche appliquée montrent que les méthodes d'élimination des déchets qui ont été utilisées au cours des dernières décennies ont été la cause de nombreux décès et accidents. Une meilleure information sur les questions liées aux déchets solides aurait sans doute une influence sur les habitudes de consommation et encouragerait la mise en oeuvre de politiques viables. À cet égard, il convient de souligner l'augmentation du volume de matériaux toxiques que l'on trouve dans les ordures ménagères.

24. Promouvoir le développement et l'utilisation des technologies locales. De nombreux pays en développement font appel, pour l'amélioration de leurs équipements à des technologies importées, notamment dans le domaine de la gestion des déchets. L'emploi de ces technologies exige au départ des investissements élevés, décourageant ainsi les investisseurs privés. Or, il existe souvent des technologies locales appropriées qui pourraient être adaptées aux besoins à peu de frais. Cela ouvre la voie à un renforcement de la coopération technique entre les pays en développement, notamment aux niveaux régional et international.

25. Domaines d'intervention stratégique. Les programmes de recyclage et de réutilisation des déchets et d'extension des services apparaissent les plus prometteurs pour la mise en oeuvre à court terme des recommandations d'Action 21. En effet, il est possible dans ces secteurs de lancer des initiatives à l'échelon des collectivités locales. Le recyclage et la réutilisation des déchets présentent des avantages uniques : ils freinent la

dégradation de l'environnement et devraient réduire la pauvreté urbaine en offrant des activités rémunératrices aux citoyens pauvres. Mais pour cela, il faut mettre en oeuvre des politiques de l'offre visant à encourager et appuyer la récupération des ressources, ainsi que des politiques de la demande visant à créer des marchés pour les matériaux et les produits récupérés.

26. Promouvoir des systèmes d'information susceptibles d'accélérer la mise en oeuvre des recommandations d'Action 21. Un engagement ferme de la part des institutions concernées sur le renforcement de leur collaboration faciliterait la mise en oeuvre d'Action 21 dans le domaine du développement rural. Contrairement à celles des ONG, des institutions du secteur privé, et des établissements universitaires ou de recherche, l'action des organismes internationaux a été retardée par l'absence de systèmes d'information bien adaptés et souples.

Notes

^a Dans le secteur de la gestion des déchets solides, l'appellation "secteur non structuré" se réfère aux habitants pauvres, le plus souvent ceux des villes, qui gagnent leur vie comme chiffonniers en fouinant dans les décharges ou en récupérant dans les ordures ménagères ou dans celles des entreprises les articles susceptibles d'être réutilisés par des entreprises locales. Il s'agit en fait de micro-entreprises. Malgré le faible statut social dont il jouit, le secteur non structuré de la gestion des déchets a permis de recycler de nombreux matériaux tels que le verre, le métal, le papier et l'aluminium bien avant que les questions de recyclage ne viennent au centre des politiques de gestion des déchets dans les pays développés. Plus récemment, on a aussi appliqué le concept de secteur non structuré aux initiatives prises par les collectivités locales pour résoudre le problème des déchets solides, notamment en l'absence d'intervention du secteur structuré, ou dans les cas où celle-ci est insuffisante.

^b Ce groupe comprend des représentants de l'OMS, de la FAO, du PNUE et du CNUEH (Habitat).
