publics, la réorientation des structures et du personnel bureaucratiques, les possibilités d'interaction entre les travailleurs et les organisations communautaires et les organismes publics spécialisés, et les moyens de concilier, d'une part, la liberté individuelle et, de l'autre, la nécessité de conserver les ressources communes des collectivités, des écosystèmes et de la biosphère. A l'heure actuelle, où l'on se soucie de nouveau dans de nombreuses régions du monde de l'avenir de l'environnement sur notre planète et de la revitalisation des impulsions démocratiques, les incertitudes se sont accrues tout comme les possibilités d'action.

3 4 7 *Financement du développement urbain*

L'insuffisance du financement de l'infrastructure et des services fondamentaux tels que les commodités, les secours d'urgence, la santé, l'enseignement et l'action sociale influe sur le développement socio-économique non seulement dans les pays en développement, mais aussi dans beaucoup de pays industrialisés. Il est rare que le budget de l'Etat ne subisse pas de fortes pressions financières, surtout dans les pays qui connaissent une inflation élevée et une lourde dette extérieure, et beaucoup ont tendance à différer les investissements aussi bien pour l'infrastructure matérielle que pour les ressources humaines. Dans certains pays, les difficultés sont dues aux dures réalités du sous-développement, d'une rapide expansion démographique et de l'héritage d'une mauvaise gestion antérieure de l'économie; dans d'autres, elles sont le résultat de choix politiques – fiscalité, subventions, consommation et répartition des fonctions gouvernementales – qui sont le reflet de la distribution du pouvoir et des richesses.

Vu les niveaux de financement actuels, il faut trouver les moyens d'affecter et d'utiliser les ressources plus efficacement, de remédier aux déficiences de l'infrastructure (en assurant un meilleur équilibre entre les investissements et les dépenses de fonctionnement et d'entretien) et d'accroître l'efficacité dans la gestion programmatique et financière.

4. **L'amélioration de l'hygiène de l'environnement en milieu urbain**

Il a été dit de l'expression «hygiène de l'environnement» qu'elle désignait l'entretien de «l'équilibre écologique qui doit exister entre l'homme et son milieu pour assurer son bien-être. Le bien-être envisagé ici est celui de l'«homme total», c'est-à-dire un état qui comprend non seulement la santé physique mais aussi la santé mentale et un ensemble optimal de relations sociales. Il est aussi à rapporter au «milieu total» qui, au-delà du logement de chaque individu, s'étend à l'atmosphère tout entière» (29).

Il convient de souligner que cette définition de la portée de l'hygiène de l'environnement n'identifie aucunement celle-ci avec telle ou telle

organisation ou tel ou tel secteur; en fait, elle implique que l'hygiène de l'environnement est une fonction sociale qui doit être exercée à la fois par les collectivités et par les décideurs individuels, quelle que soit la forme institutionnelle qu'elle peut assumer; cela revêt une importance considérable quand il s'agit de relever les défis de l'urbanisation.

L'objectif consistant à optimiser le bien-être parmi les citoyens, notamment en réduisant l'incidence des maladies transmissibles, chroniques, traumatiques et psychosociales et des incapacités, peut être réalisé en grande partie par certaines modifications de l'environnement matériel et social dans les villes, lesquelles nécessitent les quatre formes d'action ci-après:

1. Partout où c'est possible, éviter les risques liés à l'hygiène de l'environnement.
2. Lorsque les risques existent déjà ou sont inévitables, en réduire les effets indésirables ou, si possible, les éliminer.
3. Créer un voisinage salubre (logements satisfaisants, équipements de loisirs, etc.), surtout dans les secteurs à forte densité de population (29).
4. Créer des infrastructures urbaines et régionales qui réduisent les risques et la vulnérabilité et soutiennent un développement sanitaire et urbain durable, tout en instaurant une relation mieux équilibrée entre les villes et leurs alentours immédiats et les zones plus reculées de l'arrière-pays.

Dans tout examen des moyens de mieux protéger et promouvoir la santé en milieu urbain, il faut d'abord préciser les conditions jugées souhaitables dans le milieu physique comme dans le milieu social, ainsi qu'il est décrit ci-après.

4.1 **Les besoins sanitaires dans le milieu physique**

Dans le milieu physique, la protection et la promotion de la santé sont mieux assurées lorsque sont respectés les impératifs suivants:

- Une alimentation nutritive et salubre, des soins de santé au niveau primaire et aux échelons supérieurs, des équipements collectifs et des zones où subsiste dans toute sa beauté une nature inviolée.
- Des logements avec leurs alentours et des infrastructures qui protègent de façon adéquate la population contre: a) les agents pathogènes et les vecteurs de maladies transmissibles, notamment grâce à des équipements satisfaisants et sûrs pour l'approvisionnement en eau, l'élimination des excréta et l'assainissement dans les habitations; b) les traumatismes et intoxications évitables; c) les toxines impliquées dans les maladies chroniques; d) les menaces pour la sécurité individuelle et psychique, afin que l'ambiance au foyer favorise la croissance et l'épanouissement de l'individu et de la famille.

- La réduction de l'exposition aux polluants biologiques, physiques et chimiques et à leurs effets sur la santé dans le milieu de travail et la collectivité, l'accent étant mis tout particulièrement sur la lutte contre les polluants omniprésents de l'air, de l'eau et du sol et les risques dus aux déchets toxiques et aux rayonnements ionisants.
- Des mesures de protection écologique dirigées contre les agents pathogènes et les vecteurs de maladies parasitaires, notamment par la lutte contre la reproduction des vecteurs dans les eaux stagnantes, les décharges et les ordures ménagères.
- Les mesures répondant aux besoins des enfants, des personnes âgées et des handicapés dans les bâtiments, ceux-ci devant être conçus pour satisfaire les besoins de l'homme en matière de déplacements, de stimulation et d'activités dans la société.
- Des espaces verts pour répondre aux besoins de loisirs, de détente et de satisfaction esthétique, ce qui contribue à la création d'un climat urbain favorable.
- La protection contre les risques liés au travail et aux transports; ces derniers doivent assurer l'accès aux équipements dans des conditions de sécurité, d'agrément et de confort.
- La protection des usagers dans les locaux temporaires, les équipements publics de loisirs et les lieux de restauration.

4.2 Les besoins sanitaires dans le milieu social

Dans le milieu social, la protection et la promotion de la santé sont mieux assurées quand:

- La population a appris les mesures nécessaires pour protéger la santé de l'individu et de la collectivité et pour réduire au minimum la dégradation de l'environnement.
- Il existe un système efficace d'incitations et de sanctions qui encourage un comportement social et économique témoignant du sens des responsabilités, favorisant ainsi le bien-être de la collectivité, et qui dissuade chacun d'agir d'une manière nocive pour la santé.
- La politique des pouvoirs publics soutient des stratégies qui répondent aux besoins fondamentaux minimums pour assurer à l'ensemble de la population des conditions de vie décentes.
- Les groupes et les individus dans la communauté sont encouragés et habilités à engager une action pour améliorer leurs conditions de vie.
- L'accès est garanti aux services sanitaires et sociaux, y compris les services d'urgence.

- Une technologie appropriée est appliquée pour répondre aux besoins sanitaires de la communauté.
- Les ressources nécessaires pour mieux protéger tous les éléments de la communauté contre les risques pour la santé liés à l'environnement sont fournies et tous les secteurs, y compris les autorités sanitaires, collaborent à cette fin.
- Des possibilités sont offertes de participer au développement communautaire, de favoriser la cohésion sociale, d'améliorer l'environnement bâti ou naturel et de profiter de la vie urbaine.

5. **Renforcement de la gestion du développement urbain**

Un développement urbain à visage humain exige qu'il soit davantage fait appel à la capacité productive des villes, tandis que sont assurées simultanément la protection et la promotion de la santé de la population. Comme il a été signalé précédemment, les villes jouent un rôle primordial dans le processus de développement car il s'agit en général de lieux productifs; les entreprises qui y sont implantées (qu'elles soient grandes ou petites) apportent une contribution majeure à la croissance économique. De plus, c'est dans les zones urbaines que sont le plus étroitement imbriquées la population, les ressources et les activités économiques. Pourtant, les villes peuvent aussi être malsaines, improductives, inefficaces et inéquitables. Tel a été tout particulièrement le cas ces dernières années dans la plupart des pays en développement qui luttent pour échapper à une crise économique interminable. Les changements intervenus dans l'environnement économique ont imposé une pression énorme aux gouvernements centraux et aux collectivités locales et ont souvent conduit à une diminution des ressources disponibles pour les investissements et l'entretien dans les villes. Cette situation a abouti à son tour à une dégradation de l'environnement urbain, ainsi qu'en témoignent la multiplication rapide des colonies de squatters et la proportion croissante de citadins ne disposant pas d'eau de boisson saine, d'égouts et de prestations sanitaires.

5.1 **Politique globale de développement urbain**

La politique urbaine a pour objectif de faire prévaloir de meilleures conditions écologiques tant pour améliorer la qualité de la vie que pour offrir à l'économie et à l'emploi un fondement productif. A cette fin, tous les citoyens doivent avoir accès à l'infrastructure et aux services de base qui sont indispensables au fonctionnement efficace d'un système urbain et à la promotion de la santé dans la collectivité. Par ailleurs, l'administration urbaine a le devoir de faire en sorte que ceux qui bénéficient de

l'infrastructure et des services aident à les financer et de mettre en œuvre une réglementation qui protège l'environnement.

Afin d'assurer l'équité dans les conditions de vie, certaines municipalités doivent changer d'attitude à l'égard des besoins des couches pauvres de la population en reconnaissant la valeur de leur contribution, car elles produisent une proportion non négligeable des biens et services requis par les consommateurs et les entreprises.

Dans bien des pays, le développement urbain exige, pour être efficace et équitable, que soient en grande partie décentralisés en faveur des collectivités locales le pouvoir, les ressources et l'habilitation à se procurer des recettes. Cela vaut aussi pour les grandes villes et les communautés urbaines où certaines des municipalités les plus faibles au sein de l'agglomération (s'agissant généralement de celles qui sont situées à la périphérie) doivent faire face à la croissance la plus rapide de la demande d'infrastructures et de services. Quand c'est le gouvernement central qui décide des investissements et des questions institutionnelles au niveau local, la productivité et l'efficacité risquent toujours d'être considérablement réduites, surtout si le gouvernement ne connaît pas les ressources et le potentiel locaux. D'autre part, c'est par l'intermédiaire des élus locaux que sont exprimés les besoins et les priorités des citoyens.

Pour qu'il puissent prendre les décisions, il faut que les administrateurs des collectivités locales aient la responsabilité et les pouvoirs requis pour produire les recettes nécessaires aux investissements ainsi qu'aux dépenses de fonctionnement et d'entretien. Le rôle du gouvernement central consiste précisément à aider les autorités locales à édifier une meilleure base financière et technique et à faciliter la prise de décisions au niveau local dans le cadre d'une politique et d'un plan nationaux de développement des infrastructures. Pour parvenir à une décentralisation efficace, il faut laisser aux autorités locales une plus grande latitude pour choisir les instruments qui leur permettront de se procurer des recettes, notamment pour ce qui est des impôts et des redevances.

Dans le cadre de la politique globale de développement urbain, les critères primordiaux pour évaluer les problèmes importants en matière d'environnement sont les suivants: 1) l'impact sur la santé; 2) l'impact économique; 3) le caractère réversible (ou non) de la dégradation de l'environnement ou de l'endommagement des écosystèmes; 4) la possibilité de maintenir durablement les modalités d'exploitation des ressources. L'application de ces critères peut aider à déterminer les priorités et à planifier des actions à plus long terme.

Comme tous les secteurs de l'action gouvernementale ou de l'activité privée, les politiques urbaines sont influencées par les politiques macro-économiques et les structures de fixation des prix. Pour prendre des décisions dans ces secteurs et en vue de l'affectation des ressources par secteur, les administrateurs doivent prendre beaucoup plus conscience du rôle économique des villes et des besoins fondamentaux des citoyens.

La politique, la législation et la réglementation dans leur ensemble doivent allouer les responsabilités comme il convient au secteur public et au secteur privé et, à l'intérieur du secteur public, aux différents échelons de l'administration. Les modalités doivent être conçues de façon à soutenir la participation des citoyens et le développement d'institutions et d'incitations pour mobiliser les ressources publiques et privées, et à permettre la coopération avec des organisations non gouvernementales.

5.2 **Rationalisation des modalités régissant la fixation des prix et la réglementation**

La réglementation par le gouvernement est essentielle pour assurer la protection de l'environnement, surtout dans la mesure où il influe sur la santé de l'homme. Cependant, aucune méthode de réglementation ne peut convenir à elle seule aux différentes situations qui règnent dans les pays, même quand ceux-ci sont répartis en gros entre pays industrialisés et pays en développement, car l'objectif consiste à faire correspondre, d'une part, l'ampleur et les méthodes de la réglementation et, d'autre part, les conditions dans le pays en cause et les besoins de la communauté.

Dans la plupart des pays en développement, par exemple, une forte proportion de toutes les activités commerciales urbaines et de tous les travaux de construction, d'amélioration et d'agrandissement des habitations dans les zones à bas revenus est illégale aux termes de la législation, des codes et des normes en vigueur et ne s'inscrit par conséquent dans aucun cadre réglementaire. En tout état de cause, celui-ci n'a souvent pas changé matériellement depuis l'époque coloniale et ne correspond plus à l'évolution de la situation locale, de sorte que, même si l'on en imposait l'application, il aurait des répercussions néfastes sur l'économie de la ville et mettrait fin à la plupart des travaux de construction d'habitations. ce qui entraverait l'aptitude de bien des gens à mener une vie saine et productive, à se procurer des revenus suffisants et à obtenir un abri adéquat et à la portée de leurs moyens financiers.

Pourtant, un cadre réglementaire approprié pour la ville peut apporter bien des avantages sur les plans économique et social, notamment une réduction des dépenses consacrées à l'infrastructure et aux services ainsi qu'à la protection de l'environnement. Dans beaucoup de pays en développement, le cadre réglementaire doit permettre aux entreprises et à la construction d'habitations dans le secteur parallèle de s'épanouir et d'être rentables, tout en évitant des répercussions négatives sur l'environnement. Dans de telles circonstances, les incitations et les possibilités en matière de financement sont souvent plus propices à un développement social rationnel que des contrôles très stricts. De fortes réductions de coût sont possibles et les problèmes d'hygiène de l'environnement peuvent être évités si l'on prévoit une année après l'autre la croissance de la population d'une ville. Par exemple, si l'on réserve à la construction des terrains déjà dotés des viabilités en prévision de la demande future, non seulement il en résultera une forte réduction des

coûts unitaires, mais de plus cela offrira aux catégories à bas revenus une autre solution que de s'installer en des lieux où le coût de l'infrastructure, des services et de la prévention des accidents est élevé, ou encore dans des endroits qui risquent d'être dangereux en soi.

Les lois, codes et réglementations qui définissent le droit de propriété, le droit de s'engager dans la production, le commerce ou les services, et le droit de former des associations commerciales ou d'autres groupements économiques doivent être réalistes et applicables, évitant toute pratique discriminatoire à l'égard de groupes déjà désavantagés. Les lois et les normes doivent être compatibles avec la situation locale et suffisamment souples pour réagir à toute évolution de celle-ci. Le fait de garantir aux squatters le maintien dans les lieux peut grandement contribuer à inciter les individus et les collectivités à prendre des mesures pour améliorer le logement et les conditions de vie. Par ailleurs, les gouvernements peuvent appuyer une telle action en faisant en sorte que les ménages aient accès aux emprunts pour l'amélioration de l'habitat. (La Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000, élaborée par la Commission des établissements humains de l'Organisation des Nations Unies et adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1988, contient une liste complète des stratégies et actions indispensables pour améliorer le logement et les conditions de vie.)

Toutefois, la déréglementation n'est pas acceptable en soi comme politique d'ensemble car, dans bien des cas, un contrôle réglementaire insuffisant a abouti à de coûteux dégâts écologiques entraînant une incidence accrue des maladies et une baisse de productivité. Quand l'administration est incapable d'empêcher la pollution industrielle et urbaine et de surveiller l'élimination des déchets toxiques, cela peut causer de graves problèmes.

Outre un cadre réglementaire rationnel, il faut des politiques efficaces de fixation des prix. Si le prix des services urbains n'est pas approprié, il en résulte une allocation inefficace et une distribution inéquitable, comme indiqué à la page 16. Dans certains cas, les services publics ne peuvent pas être financés de façon adéquate au niveau local et il en résulte une dépendance accrue vis-à-vis des fonds fournis par le gouvernement central. Pour résoudre ce problème, des méthodes novatrices peuvent se révéler plus utiles que des augmentations marginales de financement. Par exemple, la municipalité de Curitiba, au Brésil, a inauguré un programme de «subvention ciblée» pour que les collectivités à bas revenus aient accès aux transports publics. Des tickets d'autobus étaient remis en échange des sacs d'ordures apportés par les ménages. Ainsi, les ordures étaient bien ramassées et en même temps les besoins des catégories pauvres en matière de transports étaient satisfaits sans que la subvention risque d'être détournée de son bon usage.

De nombreux pays en développement ont mis en route un processus d'ajustement structurel et de réforme politique visant à créer les conditions nécessaires au rétablissement de l'économie. L'un des éléments auxquels il

faut accorder une attention particulière est l'utilisation de subventions mal conçues pour les services urbains et pour le financement du logement, car la plupart du temps elles imposent des charges financières inadmissibles au niveau local ou national et sont mal structurées du point de vue de l'efficacité ou l'équité. Il en résulte que les pauvres doivent souvent se passer de tels services ou payer davantage pour les obtenir auprès d'entreprises privées. Il faut appuyer les réformes visant à restructurer les subventions de manière à réduire le montant total requis et à les rendre bien visibles et bien ciblées. Cependant, il se peut que les subventions soient tout à fait utiles comme mesures transitoires pour protéger les catégories pauvres de la population urbaine des répercussions négatives qu'un ajustement structurel pourrait avoir à court terme.

5.3 Coordination de l'action des différents secteurs, organismes et groupes communautaires

L'amélioration de l'environnement urbain exige une action dans de multiples secteurs, menée par des organismes publics, privés et communautaires. Les pouvoirs publics ont pour responsabilité, entre autres, d'assurer entre les organismes en cause une coordination qui peut grandement renforcer l'efficacité et réduire les coûts.

C'est aux niveaux communautaire et municipal que la plupart des activités peuvent être le mieux coordonnées dans le cadre des moyens fournis par les pouvoirs publics aux échelons supérieurs. Les petits systèmes décentralisés peuvent satisfaire rapidement les besoins, ainsi qu'il a été démontré lors de diverses catastrophes naturelles de grande ampleur où les services de secours ont très vite réagi. C'est ainsi que, lors du séisme de 1989 dans la région de San Francisco, les secours d'urgence ont été assurés par un système assez souple composé de groupements de services locaux autonomes qui s'étaient mis d'accord sur l'action à entreprendre en actualisant les modalités chaque mois.

Lorsqu'il est établi à l'échelon central, l'ordre du jour de l'administration gouvernementale peut souvent différer de celui de la communauté, même quand les objectifs de l'administration sont justifiables, s'il ne présente pour l'heure que peu d'intérêt pour la communauté. Une large participation et des négociations sont nécessaires pour assurer la compatibilité et pour éviter des ordres du jour contradictoires et des conflits d'intérêts. Les organismes extérieurs peuvent parfois jouer utilement le rôle d'intermédiaire.

Certains pays africains ont adopté la méthode des équipes de district pour résoudre les problèmes afin de promouvoir l'engagement communautaire et de le coordonner avec les efforts déployés par l'administration locale en matière de services de santé et autres. Cette approche réunit les groupes pour fournir une assistance mutuelle et susciter des idées et des plans comme moyen d'évaluer l'action entreprise. Elle jouit de la faveur des administrations qui y voient un modèle d'action commune entreprise par

le personnel des services publics et les membres de la communauté. Quand la démocratie politique gagne du terrain, on peut recourir davantage aux réunions publiques pour déterminer l'impact des plans de développement sur l'environnement; ces réunions sont souvent utiles pour promouvoir une éducation communautaire et développer la maturité politique.

5.4 Projets de faible envergure et mobilisation des ressources

Il est souvent plus aisé d'obtenir un soutien pour un projet ou programme de grande ampleur que pour plusieurs projets modestes, même quand ces derniers sont plus intéressants sur le plan coût-efficacité et correspondent davantage aux besoins et aux priorités des habitants. Par exemple, un problème d'élimination des déchets dans une ville du Mexique a été abordé à un échelon tellement élevé que toute solution locale moins coûteuse était exclue. Cependant, il existe des exemples de l'approche contraire, tels que la fourniture de crédits à de petites entreprises qui ne peuvent pas offrir les garanties requises pour emprunter aux établissements financiers de type classique; cette fonction a été exercée par la Banque Grameen (Banque des paysans sans terres) au Bangladesh, laquelle a bénéficié de l'appui d'institutions internationales pour qu'elle puisse prêter à des particuliers à bas revenus et elle a signalé d'excellents résultats en ce qui concerne le remboursement des emprunts. On étudie aussi actuellement la création d'un fonds international bancaire et de garantie pour permettre à des organisations non gouvernementales de fournir à des organisations communautaires les crédits nécessaires pour améliorer l'infrastructure et les services; les crédits seraient fournis aux bénéficiaires par l'intermédiaire d'institutions financières locales, le remboursement des emprunts étant garanti par le fonds international.

Les organisations non gouvernementales nationales et internationales fournissent souvent aux organisations communautaires une précieuse assistance sur le plan technique et pour la gestion des projets, outre qu'elles stimulent et appuient les initiatives locales. Dans certaines situations, les autorités locales pourraient se montrer tout aussi efficaces en collaborant avec les organisations communautaires. Les organisations non gouvernementales sont surtout efficaces quand le volume d'assistance qu'elles peuvent fournir correspond aux activités requises et là où leur travail est coordonné avec d'autres efforts de développement social, de préférence dans le cadre d'une politique nationale au locale.

Des groupes de membres des professions de santé peuvent fournir un appoint spécial à la collectivité en menant des études sur le plan local pour déterminer l'impact de diverses conditions écologiques sur la santé. Les agents des services de soins de santé primaires doivent être prêts à participer dans le cadre de leur activité à la vérification de l'état de santé et à discuter de l'élaboration de programmes sanitaires dans la communauté.

Les citoyens ne participeront à la formulation des plans affectant le

développement urbain que s'ils peuvent accéder aisément et en temps opportun aux informations concernant ces plans. Plusieurs projets de réseaux urbains tels que le projet «Cités-Santé» et CITYNET¹ ont abordé les questions du cadre de planification, de la coordination des apports individuels et gouvernementaux et de la recherche de solutions locales modestes et viables. Bien que quelques démarches soient susceptibles d'une application générale, il ne faut pas croire d'emblée que celles qui ont été adoptées pour de petits projets couronnés de succès puissent être appliquées sans modification à une échelle beaucoup plus vaste. De plus, les efforts tentés pour appliquer dans telle ville les enseignements tirés d'une réussite dans telle autre se sont souvent révélés décevants parce que le contexte n'était plus le même. Pour bien des tâches portant sur l'amélioration du logement, des conditions de vie et de la santé, plusieurs projets modestes de divers types se révèlent parfois plus efficaces qu'un projet de grande envergure qui, par définition, dépasse les moyens des groupements communautaires.

6. **Renforcement de la gestion et de la technologie pour l'hygiène de l'environnement en milieu urbain**

La dégradation de l'environnement dans les communautés urbaines entraîne un accroissement des responsabilités en matière de santé publique et des ressources nécessaires pour s'en acquitter. Toutes les activités liées à l'environnement impliquent une double tâche de conservation et d'amélioration. La conservation implique la protection de l'infrastructure physique et sociale de l'environnement contre toute dégradation évitable pendant le processus de développement, y compris la détérioration des installations et des commodités, et aussi contre l'effondrement des pratiques et des comportements favorables. L'amélioration implique de meilleures conditions écologiques et la promotion d'un comportement mieux approprié dans la collectivité.

Il est rare que les organismes nationaux et locaux de santé publique soient par eux-mêmes capables de mener à bien les tâches qu'implique la conservation et il est encore plus rare qu'ils puissent s'acquitter des tâches qu'implique l'amélioration. Dans les villes en expansion rapide, cette faiblesse des organismes de santé publique revêt une importance croissante sur le plan de l'état de santé de la population et, dans la plupart de ces villes, les structures existantes en matière d'hygiène de l'environnement sont devenues périmées, tout au moins en partie, à cause des changements récents ci-après:

¹ Réseau de villes organisé par la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique en vue d'améliorer la planification et la gestion en milieu urbain

- évolution des tableaux de morbidité par suite du développement socio-économique et de l'urbanisation (par exemple l'endémicité croissante des maladies parasitaires dans les villes du tiers monde), parallèlement à des possibilités accrues de promotion de la santé;
- interaction de plus en plus complexe entre les activités humaines et les bouleversement écologiques à tous les niveaux (au niveau des ménages, des entreprises, des quartiers, des établissements et aux niveaux régional, national et mondial);
- une meilleure connaissance de certains déterminants écologiques de la santé, mais non pas nécessairement des mécanismes responsables de transformations récentes dans l'environnement;
- besoin accru d'un appui du secteur de la santé pour les actions qui, dans d'autres secteurs, influent sur l'environnement et, partant, sur la santé;
- évolution de l'effectif de la densité des populations urbaines, entraînant généralement un accroissement du nombre des personnes exposées aux risques pour la santé liés à l'environnement ainsi que de la gravité des ces risques;
- sensibilisation accrue du public à l'égard des problèmes d'environnement et de santé, avec un accroissement correspondant des espérances placées dans les institutions s'occupant de ces problèmes et de meilleures possibilités d'obtenir la participation du public aux activités en faveur de la salubrité de l'environnement.

6.1 Organisation de l'hygiène de l'environnement

Si l'on considère d'un point de vue réaliste l'hygiène de l'environnement dans les sociétés contemporaines, il faut bien admettre qu'il s'agit d'un domaine beaucoup plus vaste que ne semblerait l'indiquer la place qu'occupent les unités correspondantes dans les ministères de la santé (ou, dans certains pays, les ministères de l'environnement). Au reste, la protection et la promotion de la santé est l'un des objectifs implicites de la société aussi bien dans les zones rurales qu'en milieu urbain et il ne peut pas être atteint sans que soit préservé et amélioré l'environnement urbain. Toutes les activités, qu'elles soient le fait des individus ou des organisations, influent d'une manière positive ou négative sur l'environnement collectif, bien des aspects de cet apport affectant directement et indirectement la santé d'autrui outre celle de l'individu et de la famille.

La réalisation des objectifs sanitaires d'une société nécessite donc l'optimisation des déterminants écologiques et comportementaux de la santé qui sont affectés par ces activités. Une telle optimisation doit tenir compte des nombreuses alternatives qu'implique la meilleure façon de répondre aux besoins sanitaires, par exemple le choix entre le coût de la pollution et la nécessité pour les gens de disposer de revenus suffisants pour se nourrir et se loger, le choix entre divers modes d'utilisation des terrains et des fonds publics, ou le choix entre l'accumulation de capital et la consommation courante. Pour ce qui est des déterminants écologiques

de la santé. la plupart des problèmes d'orientation qui se posent aux pouvoirs publics sont centrés sur de telles alternatives et la qualité des décisions prises dépend de l'adéquation des informations disponibles et de la communication de ces informations aux décideurs, qu'il s'agisse du secteur public ou du secteur privé, des entreprises ou des ménages.

Aussi les activités concernant la salubrité de l'environnement ont-elles une portée beaucoup plus vaste et une complexité plus grande que l'idée classique qu'on s'en fait, à savoir celle d'une série d'activités catégorielles touchant le contrôle de facteurs physiques. Elles comportent pour l'essentiel trois principaux éléments ou niveaux: 1) un *élément central* qui a la responsabilité du fondement scientifique et des grandes orientations en matière d'hygiène de l'environnement; 2) un *niveau sectoriel* comportant les secteurs, les organisations et les entreprises dont les activités influent sur l'environnement et la santé de l'homme; 3) un *niveau populaire* où les individus, les familles et les groupes au sein de la collectivité sont capables d'améliorer le milieu dans lequel ils vivent afin d'acquérir un meilleur potentiel pour une bonne santé.

L'élément central

Au niveau communautaire comme au niveau national un élément centralisateur est nécessaire pour promouvoir et conduire les activités relatives à l'hygiène de l'environnement. Dans la plupart des pays en développement, cet élément relève de l'autorité de santé publique, tandis que dans les pays industrialisés il peut faire partie d'un certain nombre d'organismes différents. En règle générale, cet élément central a pour mission de veiller à ce que soient satisfaits les besoins de la collectivité en matière de protection et de promotion de la salubrité de l'environnement, à la fois en exerçant une action directe et, plus important encore, en influant sur les décisions, les activités et le comportement des membres de la communauté, qu'il s'agisse d'individus ou de groupes.

Les fonctions de l'élément central sont l'action persuasive en faveur de la santé, l'appréciation de la situation épidémiologique et des risques, la communication d'informations, la fixation de normes de santé publique, l'élaboration et la diffusion de la technologie, l'éducation pour la santé, la formation et la mise en oeuvre des programmes de réglementation et de contrôle qui lui sont assignés. (La fonction de formation ne se limite pas au seul personnel de l'élément central, mais s'étend aussi aux commerces et entreprises qui peuvent avoir un effet sur l'environnement dans le domaine de la santé.) Une série de fonctions correspondante pourrait être exercée de concert avec d'autres institutions afin de garantir, par exemple, que les normes en matière de logement et de conditions d'emploi comportent des dispositions judicieuses sur le plan de la santé et qu'une action commune sera prise pour le développement communautaire.

L'exercice de ces fonctions doit servir:

– à mieux sensibiliser les dirigeants des milieux politiques et sectoriels et le

- grand public aux incidences sanitaires des conditions écologiques présentes et futures;
- à déceler les menaces liées à l'environnement qui pèsent actuellement ou pèseront prochainement sur la santé et à alerter la population en cause;
 - à faire en sorte que l'activité des autres secteurs tienne compte des incidences sanitaires de cette action;
 - à fournir des informations pouvant être utilisées dans le secteur public et le secteur privé pour la prise de décisions affectant les déterminants écologiques de la santé;
 - à contribuer à l'aptitude des groupements communautaires et des familles à préserver de bonnes conditions écologiques et à sauvegarder la santé;
 - à encourager l'adoption par les organismes publics, les entreprises et organisations privées et la population, de décisions qui soient propices à la santé.

L'exercice de ces fonctions par l'élément central nécessite une aptitude à recueillir et évaluer les données pertinentes, à fournir des informations exactes et intelligibles et à exercer une interaction efficace avec d'autres secteurs et communautés. Cette aptitude exige à son tour, pour son application en vue de la protection et de la promotion de la santé, une continuité dans l'action et un courant ininterrompu de ressources vers les organismes de santé publique.

Le niveau sectoriel

Dans le cadre des dispositions intersectorielles établies dans le pays et dans ses villes, ainsi qu'il est décrit dans la section 5.3 (ou grâce à des relations bilatérales), l'élément central de l'hygiène de l'environnement doit influencer sur les activités qui touchent différents déterminants écologiques de la santé. Sont concernés aussi bien les secteurs orientés vers l'environnement que les secteurs orientés vers la population, y compris les entreprises, les métiers et les professions.

Les *secteurs orientés vers l'environnement* englobent les entités chargées de l'exploitation des installations relatives à l'environnement (par exemple, les réseaux d'adduction d'eau et de traitement des eaux usées), de la surveillance et de la réglementation de l'environnement (c'est-à-dire les organismes de protection de l'environnement) et de l'aménagement du territoire et de la planification économique et régionale, outre les entités qui sont des sources de risques dans l'industrie, le commerce, les transports, la production d'énergie, etc. En raison de leurs fonctions stratégiques, la coopération entre les organismes de planification et les organismes de protection de l'environnement est une priorité.

Les planificateurs de l'aménagement du territoire ont besoin de données sanitaires pour prendre des décisions concernant l'implantation des industries, des zones résidentielles et des installations d'élimination des déchets. Les planificateurs économiques doivent tenir compte des

incidences sanitaires du développement de l'industrie, du commerce et des transports (y compris les problèmes des déchets) et les planificateurs régionaux jouent un rôle important dans les décisions touchant aussi bien les villes nouvelles que les villes déjà existantes qui traversent une période de croissance tant de leur plein exercice que sous l'influence des agglomérations plus grandes.

Les organismes de protection de l'environnement ont le même intérêt que les organismes sanitaires, à introduire une législation appropriée et une réglementation qui comportent des dispositions prévoyant des incitations ou des pénalisations destinées à empêcher et atténuer la pollution, à concilier la protection des ressources et celle de la santé humaine et à instaurer une relation entre la ville et son écosystème régional. Il y a interdépendance entre les organismes de santé publique et les organismes de protection de l'environnement pour ce qui est de la collecte et de l'interprétation des données de surveillance et de l'organisation d'enquêtes sur l'impact écologique qui comprennent une évaluation des incidences sur la santé.

Les *secteurs orientés vers la population* comprennent ceux qui sont en prise directe avec une grande partie de la collectivité, par exemple l'enseignement, l'emploi, les communications et les médias, et les services sociaux, où interviennent des organismes publics, privés et bénévoles. C'est ainsi que toute stratégie communautaire de salubrité de l'environnement doit avoir pour élément important un appui aux écoles primaires et aux programmes d'alphabétisation des adultes afin d'enseigner l'hygiène de l'environnement et l'hygiène corporelle.

Le niveau populaire

Le maintien des défenses écologiques contre la maladie et l'encouragement de conditions écologiques propices à la santé exigent des membres de la communauté des apports aussi bien collectifs qu'individuels. Il faut encourager les gens à protéger leur propre santé par une meilleure hygiène corporelle et domestique en coopérant pour maintenir l'environnement aussi propre et attrayant que le permettent les moyens disponibles, à participer à des programmes de recyclage organisé et à utiliser efficacement l'infrastructure et les ressources: toutes ces activités sont à mettre à l'actif de la nouvelle notion d'«hygiène de l'environnement au niveau primaire». La nécessité d'une action collective se fait sentir tout particulièrement parmi la population des taudis et des colonies de squatters où l'action du gouvernement, des coopératives et du secteur privé doit aussi contribuer à améliorer l'infrastructure (c'est-à-dire les installations qui améliorent l'hygiène). Diverses villes ont mis au point des méthodes novatrices faisant appel à l'effort personnel et des moyens de financer les améliorations, notamment par le paiement des redevances à la portée des usagers pour les services publics d'assainissement (qui ouvrent par la même occasion des possibilités d'emplois), par la mise en commun des cotisations aux fonds de roulement pour le logement et

l'assainissement et par différents systèmes de «parrainage» en vertu desquels des entreprises, des groupements civiques ou des organisations de quartier se chargent d'améliorer ou d'entretenir des pâtés de maisons déterminés, des routes, ou des lieux publics.

Pour atteindre leur pleine efficacité, certaines activités d'hygiène de l'environnement au niveau populaire nécessitent la participation de la collectivité pour déterminer quelles améliorations de l'environnement il convient d'entreprendre et les moyens de procéder à cet effet. C'est pourquoi les activités de promotion de la santé exigent que soient fournies à la population des informations exactes et pertinentes par le canal des médias, des groupements communautaires ou d'autres réseaux de communication.

6.2 Réorientation et développement de la technologie

L'action persuasive en faveur de l'hygiène de l'environnement doit être axée sur les nouveautés technologiques qui influent directement sur les gens et leur santé. Le but doit être d'élaborer une «technologie à visage humain», c'est-à-dire de commencer par examiner à quels besoins de l'homme une technologie doit se conformer, plutôt que d'obliger les gens, comme c'est le plus souvent le cas, à s'adapter à des technologies qui ont été mises au point uniquement dans l'intérêt du commerce ou de l'industrie ou parce que les milieux professionnels leur ont accordé la préférence. On peut citer comme exemple typique à cet égard la prolifération de produits chimiques et de procédés industriels associés à des risques pour la santé qui seraient évitables. Ce qu'il faut, ce sont des technologies qui soient compatibles avec les intérêts de l'utilisateur sur le plan écologique.

Parallèlement, les technologies – y compris les méthodes et approches suivies dans les programmes d'intervention – doivent s'harmoniser avec les caractéristiques économiques, sociales et culturelles des collectivités où elles seront utilisées afin d'apporter une contribution notable au bien-être de l'homme et d'être accessibles au plus grand nombre. Cet objectif sera plus aisément atteint si l'on consulte les collectivités en cause.

A cet égard, les techniques de contrôle de la salubrité de l'environnement exigent de nouveaux perfectionnements dans des domaines tels que l'appréciation des risques pour la santé, l'épidémiologie écologique, les aspects sanitaires de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, et le traitement et la gestion des déchets. Le perfectionnement des technologies devra porter sur l'accroissement de leur efficacité et sur les moyens de rendre leur emploi plus acceptable quand les ressources humaines sont limitées. C'est ainsi qu'il faudra élaborer des technologies simples pour les composantes de l'hygiène de l'environnement qui recueillent l'adhésion du public telles que le recyclage, la propreté de l'environnement et la lutte contre les populations de vecteurs.

Le contrôle de la technologie en matière de santé publique exige en outre que les normes fixées pour le logement, les transports, les équipements et d'autres produits de consommation soient adaptées à la situation dans laquelle se trouvent la communauté et ses différentes composantes, afin de contribuer efficacement à la réduction de l'exposition aux dangers permanents, aux traumatismes, aux incendies et aux intoxications.

6.3 **La promotion de la santé par le biais de l'environnement**

Outre la protection de la santé, il importe de promouvoir des modes de vie sains et un meilleur comportement social et économique. L'environnement urbain doit assurer un accès équitable aux équipements de loisirs et culturels, à des structures et abords agréables (notamment des bâtiments sûrs et sains et des espaces verts) et à des activités qui s'opposent aux tendances à l'aliénation, à la violence et à la délinquance, surtout parmi les jeunes. L'environnement social doit aider les gens à éviter l'isolement en renforçant leur sentiment d'appartenance ou de participation à une communauté. L'appui de la communauté pour les soins aux enfants, en particulier lorsque les femmes doivent travailler au dehors et que les structures familiales traditionnelles se sont effondrées, est un élément important pour l'épanouissement et la protection des enfants et aussi pour donner plus de bien-être aux familles.

En encourageant chacun à respecter les éléments urbains communs à tous (c'est-à-dire les composantes de l'environnement urbain que se partagent tous les citoyens: l'air, l'eau, la rue, etc.), on peut contribuer à l'aptitude du milieu physique à promouvoir la santé. Simultanément, l'environnement bâti doit améliorer la mobilité et l'activité économique et sociale des personnes âgées et des handicapés et aussi réduire le coût en ressources humaines et financières des maladies et incapacités évitables.

6.4 **Les ressources humaines pour l'hygiène de l'environnement**

Compte tenu des considérations qui précèdent, la mise en valeur des ressources humaines pour l'hygiène de l'environnement doit comprendre les éléments exposés ci-après.

Le recyclage du personnel des services d'hygiène de l'environnement déjà en poste et des modalités de formation révisées pour le personnel nouveau ou supplémentaire. Dans beaucoup de pays et de villes, le personnel des services d'hygiène de l'environnement n'est pas suffisamment bien formé, ses tâches n'ayant porté jusqu'à présent que sur les réseaux traditionnels d'adduction d'eau et d'assainissement. Or, ce personnel devrait être recyclé afin qu'il connaisse mieux les divers problèmes d'ordre sanitaire qui se posent dans les grandes villes, notamment ceux qui sont en rapport avec la circulation routière, les émissions des véhicules, la pollution industrielle et l'élimination des déchets, l'évacuation insuffisante des eaux usées, les encombrements, les déficiences dans le logement, le bruit et la contamination des produits alimentaires. Une meilleure connaissance des

incidences de ces problèmes sur la santé et des mesures qui peuvent être prises pour les combattre aidera le personnel des services d'hygiène de l'environnement à exercer une action persuasive plus efficace auprès des dirigeants politiques et des administrateurs, à encourager les divers organismes sectoriels compétents, les médias et la population elle-même à prendre les mesures qui s'imposent, et à encadrer et diriger leurs activités. De même, il faut modifier le programme de formation du personnel qui doit entrer en action sur le terrain afin de le préparer aux tâches exposées plus haut, notamment par une formation portant sur l'organisation et la participation communautaires.

D'autre part, le personnel des services d'hygiène de l'environnement doit être mieux informé des diverses techniques qui existent désormais dans le domaine de la lutte contre la pollution, de l'aménagement du territoire, du logement, du recyclage des déchets, etc., et beaucoup de ces agents devront recevoir une formation supplémentaire portant sur des applications technologiques plus récentes comme celles qui sont en cours d'élaboration pour l'appréciation des risques pour la santé et de l'impact de l'environnement sur la santé, la surveillance de la qualité de l'air, de l'eau et du sol du point de vue de la santé, et l'élimination des déchets dangereux ou toxiques.

L'amélioration du contenu sanitaire de la formation professionnelle de base. Il faut inclure l'hygiène de l'environnement dans la formation du personnel qui participera aux transformations de l'environnement, notamment les architectes, les planificateurs, les ingénieurs et les directeurs d'entreprises dont les produits peuvent avoir des incidences sur l'environnement. De même, des données pertinentes sur l'hygiène de l'environnement doivent être incluses dans la formation du personnel dans le bâtiment, la fabrication de matériaux, les transports et la gestion de l'approvisionnement en eau, des eaux usées et des déchets solides.

La sensibilisation aux questions de santé et l'amélioration des compétences des administrateurs et travailleurs d'autres secteurs. Se fondant sur une analyse de la manière dont les décisions et actions des travailleurs dans divers secteurs et diverses organisations (inspecteurs d'usines et de bâtiments, électriciens et plombiers, ingénieurs des ponts et chaussées ou des transports) influent sur l'hygiène de l'environnement, on devra organiser et encourager une formation appropriée à leur intention.

L'élargissement des compétences du personnel des services d'hygiène de l'environnement. Diverses compétences qui ne sont pas actuellement incluses dans les activités liées à la salubrité de l'environnement sont nécessaires pour rendre viable la notion d'un système d'hygiène de l'environnement fondé sur la communauté. Il peut s'agir par exemple de compétences spéciales en matière d'épidémiologie, de sciences sociales, d'écologie, de communication, d'éducation et de toxicologie, selon la situation des institutions et des villes en cause.