

La formation des travailleurs qui devront assurer la liaison entre les services publics et la communauté. Outre le personnel déjà en poste – cadres, techniciens, ouvriers spécialisés – une hygiène de l'environnement orientée vers la collectivité a besoin des services d'auxiliaires basés dans la communauté. Ces travailleurs – qui sont analogues aux agents des services de soins de santé primaires et auxquels il est déjà fait appel à temps partiel dans de nombreuses zones rurales – peuvent servir de lien entre les services du secteur public et la population locale, de «maîtres» et de promoteurs, et aussi d'organiseurs de l'action communautaire visant à améliorer l'environnement dans les quartiers et les groupements d'habitations. Parmi d'autres auxiliaires, ils pourraient peut-être recevoir une formation pour apprendre les compétences nécessaires en vue de conseiller les familles sur les moyens d'améliorer l'environnement au foyer et dans les quartiers.

7. **Renforcement de l'action communautaire**

Dans les pays développés comme dans les pays en développement, on entend par organisations communautaires les organisations ou associations formées par des groupes au sein d'une communauté donnée, par exemple des associations de chefs de famille dans un quartier déterminé ou des associations de locataires. Les nombreux exemples d'actions couronnées de succès entreprises par de telles organisations (souvent de concert avec des organisations non gouvernementales locales ou avec les collectivités locales) ont montré que l'action communautaire peut être un élément important pour réagir plus efficacement aux problèmes qui se posent. Bien souvent, les problèmes communs et les causes communes dans un secteur déterminé unissent différentes populations et les incitent à une action ou une organisation collective. Moyennant une aide appropriée, de telles actions ou organisations peuvent participer efficacement à la résolution de problèmes liés à la salubrité de l'environnement.

Dans presque tous les pays en développement, l'immense fardeau de la morbidité, de l'incapacité et des décès prématurés peut être considérablement réduit sans que soient dépensées de vastes sommes d'argent. L'ampleur et la généralisation des problèmes de santé urbaine, l'insuffisance des institutions existantes pour s'y attaquer, et l'absence de ressources pour les combattre efficacement au moyen de services curatifs de type classique donnent à penser qu'il faut adopter de nouvelles approches pour améliorer l'environnement en faveur de la santé. L'une de ces approches doit se faire par le biais d'organisations communautaires.

Bien qu'on puisse citer de nombreux exemples d'actions communautaires réussies, il est encore nécessaire de développer considérablement et de multiplier de telles actions, surtout dans les zones urbaines des pays en développement. Le moyen d'y parvenir est d'instaurer et de développer un

partenariat viable entre l'administration, les organisations non gouvernementales et les groupements communautaires, partenariat qui pourrait être renforcé par la participation de groupements professionnels et universitaires. Cette approche fondée sur le partenariat sous-entend un changement d'attitude considérable chez tous les intéressés afin de susciter des conditions favorables au respect mutuel, à une consultation authentique et à une coopération constructive.

Les initiatives en faveur d'une amélioration de l'environnement (y compris la participation communautaire) ont souvent pour point de départ un projet financé par les pouvoirs publics (initiatives dites «du sommet vers la base»). L'objectif qui prédomine dans l'approche fondée sur le partenariat est de faciliter l'organisation de groupements communautaires et de les rendre mieux aptes à déterminer leurs besoins et leurs priorités en matière d'hygiène de l'environnement, à effectuer des changements et à mobiliser les ressources de la communauté, y compris ses propres talents, son énergie et ses initiatives pour des actions menées «de la base vers le sommet» (30). Une telle approche est indispensable pour que les catégories les plus pauvres, dont les besoins en matière d'hygiène de l'environnement restent souvent insatisfaits, puissent être engagées dans le processus général d'action politique et sociale (31). Une action communautaire rationnelle nécessite des structures politiques fondées sur la participation, et le fait pour les pouvoirs publics d'appuyer l'organisation et l'action communautaires est un moyen d'encourager la démocratie à la base.

L'expérience acquise depuis plusieurs décennies avec des projets de développement à financement extérieur a montré d'autre part que leur réussite dépend en grande partie des méthodes par lesquelles les informations et les décisions concernant les améliorations d'ordre écologique sont partagées avec les communautés. Il s'agira, par exemple, d'employer des membres de la communauté pour recueillir et analyser les renseignements obtenus au cours d'enquêtes sur la portée et la nature des problèmes, ou encore de prendre des dispositions garantissant que la population sera réellement consultée au sujet de l'emplacement des équipements à construire et d'autres décisions de cet ordre.

Les buts de l'action communautaire pourront être déterminés par les facteurs suivants au niveau local: 1) une législation sur l'environnement peu appliquée ou pas appliquée du tout, de sorte que les couches pauvres de la population urbaine, ainsi qu'il a déjà été indiqué, vivent souvent dans des lieux subissant des inondations ou un haut degré de pollution; 2) l'ignorance des individus et de la communauté quant aux problèmes de santé et à leurs causes, jointe à une insuffisance de moyens pour poser un diagnostic communautaire; 3) des obstacles politiques qui réduisent la capacité d'organisation des groupes à bas revenus; 4) l'apparition et le développement dans les communautés urbaines de nouveaux tableaux de morbidité auxquels les services et institutions sanitaires existants ne peuvent guère s'attaquer par manque de formation et d'équipement.

7.1 Conditions préalables à toute action communautaire

L'action communautaire aura plus de chances de réussir quand les conditions suivantes seront remplies:

- Les gouvernements, tout comme les institutions extérieures, envisagent le «développement» dans une optique plus large en reconnaissant qu'une bonne santé (et les services et institutions dont elle dépend) est un élément vital du développement et doit bénéficier d'une haute priorité dans l'affectation des ressources.
- Le gouvernement fournit ou garantit certains éléments de l'infrastructure physique et les services connexes; par exemple, pour qu'il soit possible d'améliorer l'hygiène corporelle, il faut des systèmes sûrs d'approvisionnement en eau et d'élimination des excréta.
- Les structures, le personnel et les institutions du gouvernement favorisent les actions plurisectorielles, menées de la base vers le sommet et fondées sur la participation pour améliorer la salubrité de l'environnement, le droit des gens à s'organiser étant notamment reconnu.
- Les politiques en matière de construction et d'amélioration des logements qui facilitent les actions fondées sur des initiatives venant de la population elle-même devront remplacer la fourniture directe de logements par le gouvernement, cette méthode s'étant trop souvent soldée par un échec; ces politiques doivent assurer que les ménages les plus pauvres aient accès aux ressources (terrains, crédits, matériaux) indispensables pour construire, améliorer ou entretenir une habitation et elles doivent mieux garantir le maintien dans les lieux.
- Le gouvernement, de concert avec la communauté, s'engage à mettre en place le cadre dans lequel pourra se développer la ville future; en l'absence d'une orientation appropriée garantissant que les nouvelles habitations et les nouveaux établissements se développeront dans des conditions propices à une bonne santé, l'environnement continuera de se détériorer dans les villes à croissance rapide.
- Le système des prestations sanitaires doit être orienté vers les soins de santé primaires.
- Les élus locaux doivent avoir le pouvoir et les moyens d'appuyer les initiatives de la communauté.
- La réglementation en matière de santé, de construction, de planification et d'occupation des sols doit être adaptée aux besoins locaux ainsi qu'aux ressources et aux préférences de la communauté.
- La situation économique doit être stable et l'économie doit être suffisamment prospère pour soutenir des politiques sociales et sanitaires plus ambitieuses.
- Il faut que soient bien comprises, au sein de la culture locale, les

différences entre les hommes et les femmes en ce qui concerne leurs besoins en matière d'hygiène de l'environnement et leurs rôles respectifs dans l'action communautaire, étant admis notamment qu'en règle générale ce sont les femmes qui ont au premier chef la responsabilité du soin des enfants et de la propreté et de la gestion du foyer, ainsi que des soins aux malades (outre qu'elles contribuent souvent aux revenus du ménage), et qu'elles sont parmi les personnes adultes celles qui souffrent le plus de l'insalubrité de l'environnement et de l'insuffisance des services. Par ailleurs, les femmes sont très souvent les participants les plus actifs dans les organisations communautaires ou les actions visant à améliorer la santé.

7.2 Attitudes et approches vis-à-vis de l'action communautaire

Pour que les actions communautaires portant sur les problèmes d'hygiène de l'environnement (et sur d'autres problèmes qui touchent à la santé) se développent et se multiplient d'une manière satisfaisante, il faut surtout que les organisations communautaires soient dotées d'un cadre approprié et disposent des connaissances, des avis et des ressources qui sont nécessaires pour assurer l'efficacité de ces actions.

La résolution des problèmes les plus graves d'hygiène de l'environnement nécessitera l'engagement et l'intervention de beaucoup de participants nouveaux et d'organisations et institutions nouvelles. Actuellement, dans le domaine de l'hygiène de l'environnement la plupart des initiatives sont tributaires d'organismes publics qui sont trop mal coordonnés et financés pour mettre en oeuvre des programmes plurisectoriels permanents fondés sur la participation. Quand il existe une liaison entre le gouvernement et les organisations communautaires, elle est habituellement orientée du sommet vers la base avec un cloisonnement sectoriel et elle n'englobe pas d'autres éléments qui sont tout autant concernés tels que les entreprises petites ou grandes, les syndicats, les hommes politiques, les associations professionnelles, les organisations non gouvernementales, les universités et les groupements communautaires. Une meilleure approche consisterait à instaurer un partenariat entre toutes les parties en cause qui serait conçu:

- 1) pour relier entre elles au niveau municipal les organisations plurisectorielles officielles du secteur public et du secteur privé;
- 2) pour encourager le développement de réseaux de groupes d'action communautaire; et
- 3) pour faciliter la communication entre ces réseaux et à l'intérieur de ceux-ci. Un tel partenariat pourrait aider à promouvoir:

- des buts communs pour des actions entreprises dans le domaine de l'hygiène de l'environnement aussi bien par le gouvernement que par la collectivité;
- l'emploi, sous les auspices d'organismes publics ou privés, d'«animateurs de l'action communautaire» appropriés qui travailleraient à plein temps, seraient rémunérés et qui seraient capables de collaborer avec les collectivités à bas revenus au recensement des problèmes et à la

- mobilisation et l'organisation communautaires ainsi que d'assurer la liaison entre la communauté et les organismes municipaux;
- la sélection, dans un premier temps par les collectivités, de bénévoles issus des groupements communautaires à bas revenus, qui pourraient exercer certaines des fonctions d'information, de mobilisation et de surveillance (pour lesquelles ils pourraient être rémunérés);
 - la formation des cadres chargés de l'hygiène de l'environnement (qu'ils fassent partie d'organismes publics, d'entreprises privées ou d'organisations non gouvernementales) pour leur permettre de collaborer avec les communautés à bas revenus et leurs organisations;
 - la réorientation des universités et d'autres institutions d'enseignement, de formation et de recherche vers le soutien direct des initiatives prises au niveau communautaire, leur participation accrue à de telles initiatives, et l'inclusion d'informations et de données d'expérience orientées vers la communauté dans l'éducation et la formation de base des cadres professionnels qui ont l'intention de se spécialiser dans les domaines de la santé et de l'habitat;
 - un rôle plus important de chefs de file pour les femmes dans les organisations communautaires à bas revenus;
 - la réorientation du personnel et des organismes gouvernementaux de manière à faciliter et soutenir les actions communautaires et à fournir les services et l'infrastructure qui dépassent le cadre de ces actions;
 - la formation de nouveaux dirigeants au niveau de la communauté et de l'administration locale qui soient capables d'aider à mobiliser une action communautaire portant sur la salubrité de l'environnement et les problèmes connexes et à négocier l'obtention des ressources nécessaires;
 - des réseaux ou fédérations d'organisations communautaires qui puissent transmettre l'expérience acquise, évaluer les projets et développer la solidarité parmi les groupes participants;
 - des écoles et des systèmes d'éducation qui soient capables d'exploiter le potentiel des enfants en tant qu'agents du changement pour résoudre les problèmes d'hygiène de l'environnement à la maison et dans le quartier;
 - des stratégies axées sur les besoins critiques (par exemple la survie des enfants) pour lesquels on pourra encourager une action communautaire et mobiliser des ressources.

7.3 Actions prioritaires

Il faut trouver de nouveaux moyens de financer de grands nombres de projets communautaires de faible envergure, eu égard aux difficultés que connaissent actuellement pour ce genre de financement les institutions existantes d'aide au développement, et aussi d'assurer que les organisations communautaires puissent obtenir des crédits pour leurs projets auprès des institutions locales existantes, peut-être grâce à la création de fonds de garantie (les risques étant alors partagés avec une tierce partie). L'institution de fondations ou de commissions locales peut aussi aider à dégager des fonds pour les initiatives prises au niveau communautaire, tandis que des entreprises du secteur privé pourraient

être encouragées à contribuer au financement d'actions communautaires visant à améliorer la salubrité de l'environnement.

Il faut aussi trouver les moyens d'accroître la capacité de l'administration locale. Puisqu'elle demeure faible, inefficace et souvent peu représentative dans la plupart des pays en développement, elle doit devenir à la longue l'un des principaux animateurs et soutiens des initiatives communautaires, étant aussi l'institution qui garantit que les services de base seront à la disposition de tous et que les risques pour la santé liés à l'environnement seront combattus. Parallèlement, il faut recenser et réaffecter les ressources gouvernementales qui sont inutilisées ou mal utilisées, afin d'appuyer l'action communautaire visant à améliorer la santé; il pourrait s'agir par exemple d'autoriser l'accès aux terrains inutilisés qui, dans bien des villes, appartiennent à des institutions gouvernementales telles que les forces armées, les chemins de fer et d'autres organismes publics. En évacuant ces terrains et en transférant les activités qui y sont menées vers d'autres lieux moins coûteux, on peut libérer de vastes superficies qui pourront être dotées d'infrastructures et de services à peu de frais, de sorte que les groupes à bas revenus disposeront ainsi de plus de terrains pour se loger.

Les institutions qui financent les travaux de recherche doivent être encouragées à financer la recherche entreprise par des organisations ou fédérations formées conjointement par des groupes à bas revenus et des établissements d'enseignement. En outre, il faut envisager de mettre sur pied de nouveaux services administratifs qui collaboreraient aux initiatives prises par les organisations communautaires en matière de formation, de recherche et de diffusion de l'information; il pourrait s'agir par exemple d'institutions gérées conjointement par le gouvernement et l'université qui, tout en étant distinctes des organismes chargés de mettre en oeuvre les programmes d'hygiène de l'environnement, travailleraient étroitement avec eux.

Les budgets de santé doivent accorder une plus haute priorité à tous les aspects des soins de santé primaires, y compris les aspects touchant l'environnement. La création de services satisfaisants de soins de santé primaires implique un partenariat nouveau et novateur entre les établissements sanitaires de l'Etat et les organisations communautaires, ce qui pourra notamment encourager l'action communautaire visant à résoudre les problèmes d'hygiène de l'environnement. Si les soins de santé primaires sont efficaces, ils réduiront le fardeau qui incombe aux services curatifs dans les hôpitaux, lesquels sont généralement surchargés. De plus, il faut accorder une plus haute priorité, pour des raisons de santé, à l'enseignement primaire et à l'alphabétisation des adultes car une population bien instruite sera mieux capable de protéger et de promouvoir la santé.

Enfin, l'«hygiène de l'environnement au niveau primaire» doit être considérée comme pouvant être organisée par les communautés locales elles-mêmes – moyennant un appui extérieur à divers degrés – qui

appliqueront et renforceront leurs propres savoir-faire, technologies et pratiques pour l'aménagement de leur environnement et la satisfaction de leurs besoins (y compris les besoins sanitaires et socioculturels).

8. **Action internationale**

Les institutions internationales ont déjà contribué à la salubrité de l'environnement dans les zones urbaines et elles possèdent le potentiel nécessaire pour l'améliorer encore davantage. Leurs efforts pourraient aider d'une manière décisive à faire prendre conscience dans le monde entier du caractère critique des problèmes d'hygiène de l'environnement en milieu urbain, à faciliter l'élaboration de politiques urbaines tenant compte des besoins écologiques et humains, et à stimuler et appuyer la coopération et l'action aux niveaux régional, national et local. Ces efforts auraient plus de poids si l'on parvenait à lier les problèmes d'urbanisation de façon plus explicite et plus systématique aux problèmes plus vastes de la dégradation des ressources naturelles dans le monde, dans le respect du principe d'un développement durable (17).

Il est à regretter que l'impact des institutions internationales sur la salubrité de l'environnement urbain ait été dans une large mesure limité par le fait que leurs politiques et leurs allocations de crédits n'accordaient qu'une faible priorité aux besoins humains et écologiques des citoyens pauvres. Certains programmes en cours d'exécution souffrent d'une politique mal orientée, d'une organisation fragmentée et d'un manque de coordination entre, par exemple, les soins de santé primaires et d'autres formes d'action sociale dans les zones urbaines.

Les institutions d'aide extérieure pourraient jouer un rôle particulier en matière d'hygiène de l'environnement dans l'aménagement urbain. Bien que l'assistance financière extérieure ne puisse pas satisfaire la demande croissante d'investissements dans l'infrastructure et les services d'hygiène de l'environnement en milieu urbain, car elle n'a jamais représenté qu'une faible proportion des investissements nécessaires, les institutions donatrices peuvent contribuer à faire appliquer les réformes institutionnelles et réglementaires requises et à rendre les pays en développement mieux capables de faire face aux problèmes de salubrité de l'environnement dans leurs villes. Si les politiques ne sont pas réorientées vers un renforcement des capacités nationales, les prêts consentis pour des projets déterminés n'auront aucun impact appréciable sur la santé et la qualité de la vie des citoyens pauvres dont le nombre ne cesse d'augmenter. Les institutions donatrices doivent donc s'efforcer de jouer un rôle de catalyse dans l'introduction de politiques et de cadres réglementaires rationnels en matière d'hygiène de l'environnement au niveau national et dans la mise au point d'une approche stratégique et novatrice de la planification et de l'aménagement des services de salubrité de l'environnement aux niveaux municipal et communautaire. Par ailleurs,

ces institutions sont bien placées pour fournir aux organismes nationaux et aux autorités locales un soutien institutionnel aux larges assises. Cependant, il faut rassembler beaucoup plus d'informations sur les politiques, les programmes et les institutions d'hygiène de l'environnement en milieu urbain qui ont donné de bons résultats dans les pays en développement afin que les interventions prévues puissent reposer sur une base solide; il faut donc mieux coordonner les informations dont les institutions disposent au sujet de la situation urbaine.

Du fait que l'urbanisation joue un rôle important comme déterminant de la dégradation de l'environnement dans le monde, il faut que les organismes internationaux d'assistance revoient leurs politiques et leurs priorités si l'on veut que l'affectation et la programmation des ressources soient orientées de façon rationnelle vers les besoins écologiques et humains les plus urgents. La nécessité de tirer le meilleur parti possible des maigres ressources disponibles rend plus souhaitable que jamais une coordination entre les institutions pour réviser les stratégies de coopération et de soutien techniques.

Puisque l'expérience acquise au cours des dernières décennies a mis en évidence les nombreux avantages que présente une action locale pour s'attaquer aux problèmes de société et d'environnement qui influent sur la santé, les institutions doivent trouver le moyen d'assurer qu'une plus grande part de leur soutien financier et technique soit consacrée à une action communautaire fondée sur l'autoresponsabilité. Il faut en même temps accorder une haute priorité à l'augmentation des fonds destinés à renforcer les administrations municipales et les institutions communautaires, par exemple pour assurer le recyclage des administrateurs et du personnel d'encadrement et pour parrainer la formation des agents communautaires. Ces éléments doivent figurer parmi les composantes de tous les projets de développement. Les organisations internationales doivent aussi appuyer la collaboration à l'échelon local entre les programmes à base communautaire, par exemple ceux qui concernent les soins de santé primaires et l'hygiène de l'environnement au niveau primaire, outre la grande diversité d'autres programmes de développement communautaire que l'on trouve dans certaines villes des pays en développement.

Il serait utile que les institutions donatrices, de concert avec les grandes fondations et les organismes de financement de la recherche, s'emploient à promouvoir et à soutenir la recherche opérationnelle axée sur l'élaboration, la planification et l'aménagement des politiques urbaines (y compris les cadres réglementaires) dans les pays en développement en exploitant au maximum les moyens offerts par les groupements nationaux et les réseaux régionaux. Il faudrait fixer comme cible particulière de ce soutien la mise au point de modèles et de méthodes permettant d'améliorer l'articulation entre les sources d'information (davantage à des fins de gestion qu'à des fins de recherche) dans les villes des pays en développement.

Etant donné les lacunes et l'isolement des organismes s'occupant d'hygiène de l'environnement et d'urbanisme et la nécessité d'obtenir des avis cohérents sur les questions de politique générale et les questions institutionnelles, il faut développer et renforcer les mécanismes destinés à coordonner les activités des institutions internationales compétentes. Le processus de consultation qui fut mis au point à l'appui de la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement, englobant aussi bien des organisations internationales que des institutions donatrices, pourrait utilement servir de modèle. On peut citer comme autre exemple de coordination constructive le Programme conjoint d'aménagement urbain PNUD/Banque mondiale/Commission des Nations Unies pour les établissements humains, où l'OMS joue le rôle d'institution associée.

8.1 Le rôle de l'OMS

Dans le cadre ainsi tracé pour la collaboration entre institutions internationales, l'OMS doit être le chef de file pour ce qui est de la salubrité de l'environnement en milieu urbain, surtout dans les pays en développement. Eu égard aux différences entre les villes dans différentes parties du monde, des groupes interdisciplinaires d'experts pourraient se réunir à l'échelle régionale pour examiner l'impact de l'environnement urbain sur la santé et proposer des mesures correctives ou préventives appropriées. Parallèlement, il serait utile de constituer, sous parrainage interinstitutionnel, une ou plusieurs commissions de dirigeants communautaires, auxquelles participeraient selon les besoins des organisations non gouvernementales, pour donner des avis sur les démarches et les méthodes permettant d'améliorer les moyens dont disposent les administrations locales et de renforcer l'action communautaire. Au besoin, il serait constitué un comité consultatif permanent composé de représentants des institutions internationales spécialisées compétentes (dont l'OMS) pour examiner les moyens par lesquels pourrait être renforcée l'aptitude des pays en développement à faire face à la crise urbaine.

Les centres régionaux de l'OMS pour l'hygiène de l'environnement aussi bien que les centres collaborateurs de l'OMS dans ce domaine ont montré qu'ils pouvaient efficacement assurer la formation, entreprendre des études appliquées et diffuser des informations; les activités des uns et des autres pourraient être renforcées et leur champ élargi au regard de la salubrité de l'environnement en milieu urbain. Les études et recherches appliquées sont particulièrement pertinentes dans ce contexte parce que la connaissance et la compréhension de la manière dont divers aspects de l'environnement bâti influent sur la santé sont indispensables pour formuler les politiques urbaines, planifier les programmes et les activités et utiliser les ressources de façon efficace.

Le projet «Cités-santé» dans la région européenne de l'OMS, qui englobe les services de santé, la promotion de la santé et l'hygiène de l'environnement, s'est révélé un moyen efficace d'appuyer l'action

communautaire pour la santé. Des villes dans plusieurs autres régions de l'OMS ont mis en œuvre des projets analogues et d'autres ont exprimé leur désir de faire de même. L'OMS devrait envisager d'en faire un projet mondial.

9. Conclusions et recommandations

9.1 Exposé succinct du problème

Dans la plupart des pays, des facteurs sociaux et physiques liés à l'environnement font peser un risque croissant sur la santé des citoyens. Bien que ce soient les pays en développement qui connaissent le plus de risques en matière d'hygiène de l'environnement, car les transformations urbaines dans un contexte de pauvreté rurale et urbaine ont accéléré la détérioration des défenses contre la maladie et l'incapacité, les citoyens des pays industrialisés, en particulier les économiquement faibles, sont confrontés à des risques accrus pour leur santé par suite de la pollution et des conditions de vie.

Les problèmes de santé urbaine suscitent une *inquiétude croissante sur le plan social* tant pour les pays que pour les organisations internationales: 1) à mesure que les populations urbaines continuent de croître, d'être mieux organisées et de mieux se faire entendre; 2) à mesure que l'évolution de la technologie et des conditions sociales entraîne une modification des tableaux de morbidité et de leurs déterminants écologiques; 3) à mesure que ces problèmes dépassent de loin la capacité des administrations municipales d'y faire face de façon adéquate. Etant donné l'impact des pertes évitables de ressources humaines sur le développement économique et la nécessité d'éviter les dépenses médicales inutiles, il faut accorder une priorité plus élevée aux mesures sanitaires préventives.

Les problèmes de santé urbaine les plus graves se posent dans les pays en développement pour les raisons suivantes: 1) la population urbaine de ces pays, en particulier celle qui vit dans la pauvreté, s'accroît rapidement; 2) les bouleversements écologiques ont produit une configuration de problèmes de santé comprenant les maladies qui sont typiques aussi bien des pays en développement que des pays développés; 3) les ressources des pays en développement sont maigres, mal réparties et mal utilisées; 4) les insuffisances des structures administratives et des politiques gouvernementales empêchent toute réaction efficace.

L'amélioration de la santé exige des *changements dans l'environnement physique comme dans l'environnement social* des villes et des zones rurales qui les approvisionnent. Dans les pays industrialisés, les changements qu'il faut apporter à l'environnement physique sont une meilleure lutte contre la pollution, la réduction des dangers et des encombrements dus à la circulation, et la restauration de l'infrastructure. Les exigences sont les mêmes dans les villes des pays en développement, mais il s'y ajoute les

besoins plus traditionnels en matière de salubrité de l'environnement, parmi lesquels la mise en place d'une infrastructure satisfaisante pour l'assainissement, des logements et des disponibilités alimentaires suffisants, et des services de santé pour tous les habitants sont des facteurs d'une importance capitale pour la santé. De toute évidence, il est également nécessaire de modifier l'environnement social dans les villes des pays en développement étant donné la forte prévalence de la pauvreté et de ses causes sous-jacentes; ce besoin ne se fait pas autant sentir dans les villes des pays développés parce que les couches pauvres de la population y sont généralement moins nombreuses, mais il est non moins important d'y répondre car c'est une condition indispensable de la santé collective.

Dans presque toutes les villes, *les mesures prises ont été insuffisantes pour protéger et promouvoir la santé des catégories exposées à des risques particuliers*, dont les enfants, les femmes, les personnes âgées et les handicapés, ainsi que les gens dont la situation juridique et économique n'est pas stable.

Les obstacles qui empêchent le plus fréquemment les changements nécessaires dans l'environnement physique et social des villes sont le fractionnement des structures sociales et administratives, des politiques de développement inéquitables, des structures gouvernementales trop centralisées, l'insuffisance ou l'instabilité du soutien accordé aux services sociaux, des méthodes de planification mal conçues ou l'absence de toute planification, des systèmes juridiques et bureaucratiques rigides, une technologie médiocre, une information insuffisante, enfin l'incapacité d'exploiter pleinement les ressources de la communauté. Néanmoins, du fait que les ressources économiques et technologiques sont concentrées dans les villes, il est beaucoup plus facile d'y entreprendre une action appropriée que dans les régions où la population est plus largement dispersée.

Dans les pays en développement tout comme dans les pays développés, *il est nécessaire de toute urgence de repenser une approche intersectorielle et intégrée* de la conception et de la planification d'agglomérations urbaines saines qui tiennent compte par exemple de structures compatibles avec l'environnement pour la circulation et les transports, du climat urbain, de l'utilisation des ressources urbaines et de la gestion des déchets, d'un habitat et d'une architecture propices à la santé, de l'exploitation durable des ressources naturelles dans les villes et aux alentours, d'entreprises commerciales et industrielles conscientes de leurs responsabilités, et du contrôle de tous les autres facteurs qui déterminent la santé et le bien-être de l'homme.

9.2 Réponses au problème

Un changement radical dans la manière de concevoir les choses s'impose de toute urgence pour diverses raisons si l'on veut que le problème soit abordé avec quelque chance de succès. Premièrement, l'ampleur et la

complexité du problème que posent les couches pauvres de la population urbaine sont telles que les méthodes actuellement suivies pour le résoudre seront trop lentes pour être efficaces. L'expérience a démontré que le simple fait de multiplier les actions déjà en cours ne permettra pas de couvrir les besoins. Deuxièmement, du fait que la nature des besoins en milieu urbain évolue constamment, il est dangereux de se fonder au départ sur des idées préconçues et figées. Troisièmement, il est de plus en plus admis dans de nombreux pays, qu'un développement urbain rationnel est d'une importance capitale tant pour garantir une économie solide que pour assurer le bien-être de la population. Les dirigeants de l'action sanitaire doivent concevoir la protection et la promotion de la santé dans le cadre plus large du développement urbain où les objectifs sanitaires de la collectivité et de l'individu doivent néanmoins être soulignés et poursuivis avec force et cohérence.

La portée du changement d'orientation qui s'impose varie selon les pays et selon les villes en fonction notamment du stade de développement, de la rapidité de la croissance urbaine, et des ressources humaines et financières disponibles. Quoi qu'il en soit, il est clair que l'ampleur et la nature du problème exigent dans tous les cas des collectivités elles-mêmes et des autorités locales qu'elles s'attachent beaucoup plus à recenser, à mettre au point et à appliquer les mesures nécessaires de protection et de promotion de la santé si elles veulent obtenir des résultats durables. Il faut exploiter toutes les ressources humaines disponibles, y compris les gens qui seront vraisemblablement les bénéficiaires du développement social. Toutes les institutions et autorités doivent agir de façon à permettre aux collectivités et aux administrations locales d'exercer leurs fonctions dans toute leur plénitude. Cela implique un degré de décentralisation et de délégation des pouvoirs qu'on ne rencontre pas souvent dans le contexte urbain. De par sa nature même, le passage d'une conception centralisée à une approche plus localisée impliquant une action communautaire prendra vraisemblablement du temps avant qu'on puisse en déceler tous les avantages. Ceux-ci pourront être multipliés si les activités d'hygiène de l'environnement sont étroitement coordonnées avec celles qui concernent les soins de santé primaires, l'accent étant mis sur les facteurs écologiques qui interviennent dans la prévention et la maîtrise des maladies.

Depuis une dizaine d'années, des enseignements fort utiles ont pu être tirés des programmes de soins de santé primaires dans de nombreux pays du monde. Ces programmes, de même que les efforts déployés par diverses institutions internationales et autres et organisations non gouvernementales, ont révélé l'immense valeur de l'engagement et de la participation communautaires et rien ne porte à croire qu'il n'en serait pas de même pour l'hygiène de l'environnement dans la collectivité. Il ressort également de l'expérience acquise que, dans un domaine comme l'hygiène de l'environnement, où interviennent de nombreux secteurs et de nombreuses disciplines, la coordination intersectorielle est nécessaire à tous les niveaux, en commençant par le niveau local où elle devrait être le

plus aisément réalisable, afin d'assurer la cohérence et l'efficacité dans la planification et l'exécution des programmes. Le Comité d'experts a conclu d'autre part qu'il faudrait réunir périodiquement des groupes pluridisciplinaires et interinstitutionnels au niveau régional et même au niveau national pour examiner d'une manière plus approfondie les problèmes et les questions qui se posent et pour trouver des solutions appropriées. Une meilleure coordination entre l'OMS et les autres institutions internationales compétentes sera également précieuse et de nouveaux efforts s'imposent pour mieux sensibiliser les spécialistes d'autres organisations nationales et internationales aux répercussions sanitaires des actions entreprises par les uns et les autres.

Les femmes ont toujours eu à jouer un rôle important dans le développement et la santé, bien que ce fait ne soit que rarement reconnu. Il est probable qu'aucune activité de promotion de la santé ne sera efficace si l'on ne tient pas compte des besoins, du rôle et de la contribution potentielle des femmes.

9.3 Recommandations adressées aux gouvernements et aux administrations municipales

9.3.1 *Renforcement de la gestion du développement urbain*

Coordination des politiques et des programmes

A tous les niveaux, les politiques urbaines doivent prévoir un aménagement des villes qui soit conforme aux principes d'un développement durable en veillant à ce que toutes les actions de développement tiennent compte de la relation entre l'environnement et la santé. Ces politiques doivent aussi garantir que le développement urbain favorise la santé par la mise en œuvre de programmes comportant des structures en matière de logement et de transports qui soient compatibles avec l'environnement, des moyens de lutte contre la pollution, la distribution d'eau saine et d'aliments ayant une valeur nutritionnelle satisfaisante, l'utilisation de matériaux de construction non toxiques et l'élimination des déchets, sans perte irréversible des ressources naturelles ni destruction du paysage dans les villes et aux alentours.

Les pouvoirs publics doivent élaborer des politiques de santé bien coordonnées. Toutes les institutions s'occupant de l'énergie, de l'alimentation, de l'agriculture, de la planification macro-économique de l'habitat et d'autres domaines connexes doivent examiner les incidences sanitaires de leurs politiques et de leurs programmes et les adapter de manière à promouvoir plus efficacement la santé et un environnement salubre. A tous les échelons les autorités doivent tenir compte des considérations écologiques dans toute planification du développement urbain. Sont également nécessaires des politiques en matière d'aménagement du territoire, de circulation et de transports qui favorisent la santé et protègent l'environnement.

Il faut mettre au point des structures et des procédés appropriés afin d'assurer une coordination intersectorielle dans la planification et l'exécution des mesures d'aménagement urbain par les organismes gouvernementaux, le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les groupements communautaires. Des organes consultatifs de haut niveau sont nécessaires à cette fin, mais ils ne sont pas suffisants en soi: pour être efficace, la coordination intersectorielle nécessite des structures viables qui descendent jusqu'au niveau où il existe une interaction entre chaque secteur et la collectivité. De même, il faut préparer des mécanismes pour la gestion et l'échange d'informations, la planification, la prise de décisions, la programmation et le soutien logistique qui puissent être adaptés à la lumière de l'expérience acquise. Il faut avoir recours à des systèmes informatisés qui peuvent soumettre aux usagers des aspects d'un problème qui dépassent leur domaine de compétence habituel, afin de favoriser les méthodes interdisciplinaires de gestion qui sont d'une importance cruciale pour s'attaquer aux innombrables problèmes que soulève la croissance des villes. Les méthodes d'aménagement du territoire doivent être modifiées de manière à garantir que les politiques des pouvoirs publics contribuent à promouvoir la santé et que la planification soit effectuée avec la participation de la collectivité.

Décentralisation

La responsabilité de la planification et de la gestion du développement urbain et la capacité de prélever des recettes doivent être décentralisées dans une large mesure vers le niveau local. Les collectivités locales doivent servir de médiateurs entre leur population et les échelons supérieurs de l'administration. A l'intérieur des localités, en particulier dans les grandes villes et les communautés urbaines, il faut que la responsabilité des diverses fonctions soit déléguée au plus bas niveau compatible avec une gestion efficace et avec les exigences de la technologie.

On pourra améliorer la coopération au sein de l'administration en veillant à ce que les unités décentralisées de la structure administrative nationale soient plus directement responsables de leurs actions et en exigeant d'elles qu'elles jouent un rôle plus actif dans la collaboration avec les autres échelons.

Engagement des collectivités, des organisations non gouvernementales et du secteur privé

Pour faire face à l'ampleur du problème que représentent les catégories pauvres de la population urbaine, l'administration à tous les échelons doit prendre des mesures pour permettre à chaque individu d'améliorer ses conditions de vie et le milieu ambiant. Il est nécessaire de consulter la communauté pour l'élaboration et l'actualisation de lois, de règlements et de normes qui devront inciter les citoyens à améliorer leurs conditions de logement et de vie.

A tous les niveaux de la prise de décisions (international, national, municipal), il faut s'efforcer d'obtenir l'engagement des groupements communautaires et de toutes les institutions sectorielles compétentes.

Le secteur privé doit participer au processus de soutien de l'hygiène de l'environnement afin qu'il devienne un élément de la solution plutôt que du problème. Ce résultat pourra être atteint, par exemple, grâce à une meilleure coopération entre le secteur public et le secteur privé pour répondre aux besoins recensés par la collectivité, grâce à l'offre d'incitations fiscales, et – si c'est jugé acceptable et compatible avec l'intérêt public – grâce à l'emploi d'entités privées pour la mise en place d'infrastructures et de services d'hygiène de l'environnement.

Ressources

Il faut utiliser plus efficacement les maigres ressources disponibles à tous les échelons de l'administration.

Les ressources doivent aussi être mobilisées à tous les niveaux en commençant par l'adoption de politiques nationales efficaces en matière de fixation des redevances à payer pour les ressources et les services concernant l'environnement car ces redevances représenteront les recettes qui sont nécessaires pour couvrir le coût écologique et social de la production et de l'exploitation.

Il faut que les municipalités aient la motivation requise et soient habilitées à se procurer des recettes locales grâce à des taxes et à des redevances, tout en bénéficiant des virements de fonds nécessaires et de l'accès au crédit pour financer les infrastructures et les services sanitaires et environnementaux. Au niveau des ménages, l'accès au crédit est capital pour améliorer le logement et mettre en route des activités productives.

Il se peut que des subventions soient nécessaires pour aider les pauvres, surtout en période de crise et d'ajustement économiques, mais elles doivent être ciblées avec le plus grand soin pour atteindre ceux qui en ont le plus besoin.

Mécanismes additionnels

Pour faire face aux complexités de l'aménagement urbain au niveau local, il faut tabler au maximum sur les compétences et les ressources disponibles sur place pour améliorer la salubrité de l'environnement.

Les méthodes visant à améliorer la salubrité dans le cadre du développement urbain qui sont basées sur des réseaux de groupements ou d'institutions à l'intérieur d'une ville ou sur des réseaux de villes sont utiles pour aider à élaborer des programmes novateurs en vue de s'attaquer à des problèmes déterminés.

Il faut améliorer les connaissances écologiques des administrateurs de programmes et de projets ainsi que leurs compétences en matière de planification, au besoin par la formation et le recyclage.