



Conseil économique et social

Distr. générale
14 mars 2001
Français
Original: anglais

Commission du développement durable constituée en comité préparatoire du Sommet mondial pour le développement durable

Session d'organisation

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

30 avril-2 mai 2001

**Progrès accomplis dans les activités préparatoires
du Sommet mondial pour le développement durable
menées aux niveaux local, national, sous-régional, régional
et international, ainsi que par les grands groupes**

Développement durable des établissements humains et gestion écologiquement rationnelle des déchets**

Rapport du Secrétaire général

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-3	3
II. Promotion d'un modèle viable d'établissements humains	4-18	3
A. Amélioration de la gestion urbaine	8-11	4
B. Amélioration de l'infrastructure et des services	12-14	4
C. Logement pour tous	15-18	5
III. Gestion écologiquement rationnelle des déchets solides pour des établissements humains viables	19-29	6
A. Réduire la production de déchets	19-22	6

* E/CN.17/2001/PC/1.

** Le présent rapport a été établi par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains, organe chargé de la coordination pour les chapitres 7 et 21 d'Action 21, en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies et organisations internationales. Il s'agit d'un bref aperçu factuel visant à informer la Commission des principaux faits nouveaux intervenus dans ce domaine.

B.	Promouvoir l'élimination, le traitement et le recyclage écologiquement rationnels des déchets	23–26	6
C.	Étendre la portée des services chargés de s'occuper des déchets.	27–29	7
IV.	Questions à examiner plus avant.	30–36	7

I. Introduction

1. La situation actuelle des établissements humains dans le monde, telle qu'elle est décrite dans le troisième *Rapport mondial sur les établissements humains* en cours de rédaction, qui sera présenté lors de l'examen quinquennal de la suite donnée à la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), est très préoccupante. Malgré les efforts constants déployés par les gouvernements et leurs partenaires, la pauvreté urbaine est toujours très répandue et le cadre de vie ne s'est pas sensiblement amélioré dans la plupart des pays. La promotion d'un modèle viable d'établissements humains, préconisée au chapitre 7 d'Action 21 et recommandée à nouveau dans le Programme pour l'habitat, reste un objectif difficile à atteindre pour toutes les parties intéressées, y compris les femmes, dans tous les pays. Sa réalisation exige, de la part des pouvoirs publics, une action fondée sur les principes du partenariat, de la participation et de la décentralisation. De plus, il va sans dire que les aspects du développement durable relatifs aux établissements humains doivent englober aussi bien les zones rurales que les zones urbaines.

2. La production de quantités croissantes de déchets solides tant dans les pays développés que dans les pays en développement fait gravement obstacle à l'amélioration de l'environnement et des conditions sanitaires dans les établissements humains. La gestion écologiquement rationnelle des déchets solides doit être intégrée dans les stratégies locales et nationales visant à promouvoir un modèle viable d'établissements humains.

3. Le présent rapport passe en revue les progrès réalisés et les difficultés rencontrées dans les deux domaines. Dans la mesure du possible, il établit des corrélations entre le développement durable des établissements humains et la gestion écologiquement rationnelle des déchets solides.

II. Promotion d'un modèle viable d'établissements humains

4. Quelques progrès ont été faits aux niveaux international, régional, national et local dans la généralisation des principes du partenariat, de la participation et de la décentralisation et dans la définition des pratiques recommandées pour les appliquer de manière intégrée.

Il y a eu des avancées dans la reconnaissance de la légitimité des actions menées par des associations de citoyens, des organisations communautaires et des responsables de collectivités, notamment à l'échelon local. Des partenariats ont été instaurés aux niveaux international, national et local entre des entités du secteur privé, des gouvernements, des administrations locales et d'autres acteurs de la société civile. La décentralisation a beaucoup progressé depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED). À la suite de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, il est de plus en plus largement reconnu que le souci de la parité entre les sexes revêt une importance particulière au regard de la participation, de la gestion urbaine et de la prise des décisions, ainsi que de la question de l'égalité d'accès à la terre et des droits en matière de propriété et d'héritage.

5. Un certain nombre de programmes internationaux relatifs à l'environnement urbain, tels que le programme de mise en oeuvre d'Action 21 à l'échelon local du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) et le programme « Cités viables » coparrainé par Habitat et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), encouragent la diffusion de ces schémas de gestion combinée de l'environnement et du développement et des processus fondés sur une large participation et une démarche intersectorielle à l'échelle du système dans le cadre de projets pilotes de grande envergure en milieu urbain, d'une coopération interorganisations et de programmes nationaux modèles. On peut citer, comme autre exemple, le programme local Action 21 du Conseil international pour les initiatives locales en matière d'environnement, qui vise plus particulièrement à mieux sensibiliser les autorités locales à l'importance d'un développement rationnel des établissements humains et d'une gestion mondiale de l'environnement, et à les encourager à participer plus activement et plus résolument à ces processus. La coopération offerte par le Conseil permet d'éviter des doubles emplois, de réaliser des économies d'échelle, de tirer des enseignements des expériences des uns et des autres et de donner la plus large diffusion possible à ces enseignements, par exemple par le biais de la participation du Conseil aux travaux du Forum sur l'environnement urbain.

6. Parmi les facteurs qui font obstacle à la promotion d'un modèle viable d'établissements humains, il faut citer le nombre insuffisant de partenariats établis,

le fait que l'on ne cherche pas suffisamment à créer une société équilibrée dans laquelle les intérêts et les aspirations des individus politiquement faibles peuvent influencer véritablement sur les processus de décision et les réformes législatives, et le décalage qui existe entre les transferts de responsabilités et la décentralisation effective des pouvoirs, des ressources et des mécanismes de production de recettes.

7. La mobilisation de ressources humaines et financières suffisantes en vue de renforcer les capacités et de créer un contexte plus favorable pour promouvoir la diffusion de bonnes pratiques, encourager la formation de partenariats entre les administrations centrales et locales aux fins de la définition des politiques, traduire les politiques appropriées en une réalité concrète et durable à l'échelon local et mieux donner aux personnes démunies, exclues ou marginalisées la possibilité de participer pleinement à la mise en oeuvre d'Action 21 et du Programme pour l'habitat et d'en bénéficier, reste déterminante pour la promotion d'un modèle viable d'établissements humains.

A. Amélioration de la gestion urbaine

8. Des progrès notables ont été accomplis dans divers pays et différentes villes dans la mise au point de mécanismes pour assurer une bonne administration urbaine. Les actions entreprises relèvent de trois grandes stratégies, à savoir promouvoir la décentralisation et renforcer les autorités locales; encourager la participation de la population et l'engagement civique; veiller à ce que la gouvernance des villes soit transparente, soumise à l'obligation redditionnelle et efficace.

9. Les réformes constitutionnelles qui prévoient des élections périodiques, la création d'un parlement indépendant et le transfert de pouvoirs et de responsabilités aux collectivités locales ont facilité la décentralisation et renforcé les autorités locales. Des législations et des procédures budgétaires ont été élaborées pour aider les autorités locales à assumer de nouvelles responsabilités. Ces dispositions ont également contribué à un élargissement de la base d'imposition au profit des autorités locales. Plusieurs programmes de renforcement des capacités, de qualité excellente, ont été mis en chantier afin d'aider les collectivités locales à renforcer leur efficacité, à être plus à l'écoute de leurs citoyens et à mieux rendre compte de leurs actes.

10. Les administrations ont pris, à différents niveaux, des initiatives qui facilitent les processus de consultation des parties intéressées et renforcent les interventions politiques, administratives et financières à l'échelon local. Faisant pression sur les administrations municipales, les associations de citoyens, qui se sont considérablement développées, ont revendiqué un rôle plus important dans la gestion des affaires publiques et démontré ainsi la nécessité d'une plus grande équité dans la définition des priorités en matière d'investissement.

11. Les questions liées à la bonne gouvernance ont été traitées à différents niveaux sur la base d'une collaboration entre des organismes publics et privés, notamment avec des partenariats entre les secteurs public et privé, des procédures de passation de contrats et des mécanismes de cofinancement. Dans ce contexte, on a pris des mesures spécifiques en vue d'accroître la transparence et d'améliorer la responsabilisation au sein des administrations locales : mise en place de procédures transparentes pour les appels d'offres, réalisation d'audits indépendants, adoption de mesures pour lutter contre la corruption, obligation pour les agents de la fonction publique et les représentants élus de déclarer périodiquement leurs avoirs, mise en place de mécanismes de suivi pour connaître les réactions du public (fiches d'appréciation, par exemple), publication de documents sur l'ensemble du processus de planification et de participation pour les projets, quelle que soit leur envergure, organisation de débats publics dans les médias, où chacun peut s'exprimer librement sur les questions touchant la gestion urbaine et la bonne gouvernance, etc. Les organismes des Nations Unies appuient activement les efforts tendant à améliorer la gestion urbaine, par exemple le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) par l'intermédiaire de son Bureau des politiques de développement ou encore Habitat dans le cadre de sa Campagne mondiale en faveur de la bonne gestion des affaires urbaines.

B. Amélioration de l'infrastructure et des services

12. En dépit du fait que des efforts louables ont été déployés pour développer les infrastructures et les services, le nombre de personnes qui n'ont pas accès aux services de base continue de s'accroître de façon générale. De nombreux organismes d'aide au développe-

ment et le secteur privé ont commencé à travailler directement avec les collectivités et les petits prestataires de services indépendants. Parallèlement, des programmes visant à instaurer des partenariats entre les autorités locales, les prestataires de services et les collectivités ont été mis en place. Les programmes locaux Action 21, les projets pilotes « Cités viables » et d'autres arrangements analogues ont contribué à créer les conditions voulues pour ces partenariats, notamment grâce à la mobilisation de ressources, à une répartition des tâches, à la responsabilisation des parties intéressées et à la mise en place de mécanismes de partage des risques et des bénéfices.

13. Dans bon nombre de pays, le secteur des infrastructures a fait l'objet d'une réforme pour attirer les capitaux dont on a cruellement besoin. Outre les fonds habituellement obtenus auprès des organismes multilatéraux et bilatéraux, on utilise des mécanismes de financement novateurs qui permettent d'orienter les investissements du secteur privé directement vers les entreprises de services publics et les prestataires de services. Dans ce contexte, les nouveaux partenariats établis entre le secteur privé et les collectivités ont évolué et se sont révélés fructueux.

14. Les stratégies de conservation des ressources et de régulation de la demande sont considérées comme un instrument important pour une meilleure gestion des infrastructures et des services par les autorités locales. En premier lieu, les prestataires de services élaborent des stratégies à long terme pour évaluer et gérer la demande de services dans le cadre de la protection de la nature ainsi que des plans d'action pour répondre aux exigences des consommateurs. Ces plans et stratégies permettent aux autorités locales d'assurer une efficacité et une équité plus grandes dans la fourniture des services et de mobiliser des ressources. Dans le secteur de l'eau, par exemple, on a créé des organismes de gestion des bassins hydrographiques qui sont chargés de coordonner toutes les activités touchant la gestion des ressources en eau des villes aux niveaux national, provincial et local.

C. Logement pour tous

15. Il existe un lien de plus en plus marqué entre la concentration de la pauvreté, de l'exclusion et de l'insalubrité en matière de logement et l'accroissement des populations des villes. Cette croissance urbaine n'est généralement pas structurée ni planifiée, si bien

que les gens s'installent souvent dans des endroits indésirables ou dangereux. Au cours des 10 dernières années, il est devenu manifeste que les conditions de vie ont continué à se détériorer pour les pauvres du monde entier.

16. L'existence et l'expansion des implantations sauvages sont dues au nombre insuffisant de terrains disponibles, à la spéculation dans les investissements, à la multiplication des réglementations et au fait que le cadre défini par les normes, règlements et procédures administratives en vigueur est au mieux insensible ou – le plus souvent – hostile aux besoins des populations pauvres des villes.

17. On reconnaît que la question de la sécurité d'occupation a une importance critique tant dans les zones rurales que dans les zones urbaines. L'une des clefs de la réalisation d'un développement rural durable est de garantir l'accès à la propriété par des lois pour les ruraux pauvres et les paysans sans terre. Il est probable que, du fait de l'insécurité des droits fonciers dans les processus d'urbanisation accélérée, les ruraux pauvres deviendront des citoyens pauvres dans les villes où la sécurité d'occupation n'est pas mieux garantie que dans les campagnes. Le renforcement de cette sécurité est un élément primordial de toute approche intégrée visant à améliorer non seulement l'accès au logement et aux autres services sociaux de base, mais aussi les possibilités d'emploi et la représentation politique directe pour les pauvres vivant en milieu urbain.

18. En promouvant l'objectif du « Logement pour tous », la Campagne mondiale pour la sécurité d'occupation menée par Habitat cherche à faciliter la création de conditions favorables pour que les populations pauvres puissent accéder plus facilement au logement, notamment dans les pays en développement et les pays en transition. Cette campagne s'articule autour d'un plan directeur dans lequel on reconnaît la nécessité de faire participer activement les pauvres au processus de développement en tant que partenaires. Elle est liée à la Campagne mondiale en faveur de la bonne gestion des affaires urbaines qui vise à améliorer les systèmes d'administration publique locale.

III. Gestion écologiquement rationnelle des déchets solides pour des établissements humains viables

A. Réduire la production de déchets

19. La production de déchets s'accroît à un rythme sans précédent, dans les pays développés comme dans les pays en développement, et leur élimination, dont les municipalités s'acquittaient sans peine auparavant, est devenue un problème environnemental majeur. Les déchets produits par une ville sont directement liés à sa richesse relative. Dans les pays riches, les déchets ont une faible densité et contiennent de grandes quantités d'emballages, de plastique et de papier. Dans les pays moins riches, ils ont une forte densité et sont très humides. Les différents types de déchets exigent des modes de traitement et d'élimination différents.

20. Les ménages, les petites entreprises et les cliniques produisent de plus en plus de déchets dangereux, qui sont parfois déversés de manière incontrôlée dans le milieu naturel faute d'une surveillance suffisante. La plupart des pouvoirs locaux et des sous-traitants privés n'ont pas les moyens de s'occuper des déchets dispersés.

21. Les autorités municipales consacrent souvent de 20 à 30 % de leur budget à l'assainissement et à l'élimination des déchets. La plupart de leurs dépenses à ce titre – 70 % environ – sont imputables aux frais de transport, qui sont de plus en plus élevés en raison de l'inefficacité de la collecte des déchets, elle-même due à la mauvaise organisation de leur transport et à l'insuffisance de l'entretien des véhicules utilisés.

22. Les terrains étant de plus en plus rares et chers dans le centre et à la périphérie des villes, l'élimination des déchets est de plus en plus difficile et coûteuse. Trouver un site approprié à cette fin qui soit d'un coût abordable devient de plus en plus problématique.

B. Promouvoir l'élimination, le traitement et le recyclage écologiquement rationnels des déchets

23. Dans de nombreux pays, l'élimination des déchets laisse encore beaucoup à désirer. La mise en décharge est incontrôlée et les déchets dangereux sont mélangés

avec les déchets non dangereux, ce qui représente un danger important, non seulement pour les personnes appelées à s'occuper des déchets dans le cadre de leur travail, mais aussi pour celles qui vivent à proximité d'installations de traitement des déchets ou tirent leurs revenus de ces derniers. Actuellement, de nombreuses municipalités connaissent de grosses difficultés environnementales et sanitaires faute d'avoir géré convenablement les déchets solides. Certaines ont même déjà été la proie d'épidémies, qui, en ayant des effets négatifs sur le tourisme et les exportations, ont entraîné d'importantes pertes économiques. Les pauvres des villes sont les plus durement touchés dans leur cadre de vie même. Dans les pays en développement, on a pu constater que ceux, très nombreux, qui collectent et recyclent des déchets pour se procurer des revenus, exposent leur santé à de graves dangers, ce qui est particulièrement vrai pour les enfants. On a pu constater également que la prévalence de nombreuses maladies à vecteur (telles que la fièvre dengue) était liée à une mauvaise élimination des déchets solides.

24. L'entreposage des déchets produits par les particuliers est souvent insuffisant. Dans les pays tropicaux, où la collecte des déchets laisse à désirer, les poubelles ne sont pas conçues pour contenir des déchets putrescibles. Dans de nombreuses municipalités, les déchets collectés représentent parfois moins de 30 % des déchets produits. Les gaz résultant de la décomposition des déchets (méthane, dioxyde de carbone, etc.) qui se dégagent dans les décharges représentent une part importante des gaz à effet de serre. L'incinération des déchets doit se faire de manière contrôlée si l'on ne veut pas qu'elle porte atteinte à l'environnement. Bien souvent, on évite de faire fonctionner les incinérateurs à une température optimale pour que les déchets dangereux puissent se décomposer en sous-produits inoffensifs.

25. Les déchets produits dans les villes sont généralement composés de matières organiques – jusqu'à 70 % dans les pays en développement. Il faudrait non seulement les récupérer, mais aussi éviter d'utiliser des espaces précieux, parce que rares, pour les entreposer, ce qui n'est pas viable. De plus, les déchets organiques déversés dans les décharges augmentent sensiblement les émissions de gaz à effet de serre. Dans les villes où l'on peut les réutiliser à des fins agricoles, on peut raisonnablement envisager de s'en servir comme compost.

26. Dans les pays développés, on progresse techniquement dans le recyclage des déchets en utilisant de

plus en plus de matériaux réduits – c’est ainsi, par exemple, que la qualité du papier recyclé s’améliore – mais les marchandises fabriquées à partir de matières premières sont souvent préférées à celles qui sont fabriquées à partir de matières recyclées, en particulier lorsque la qualité du produit final revêt beaucoup d’importance.

C. Étendre la portée des services chargés de s’occuper des déchets

27. Contrairement à la prestation de nombreux services et à la production de produits de base, la production de déchets est difficilement quantifiable, ce qui rend malaisée l’évaluation du coût de leur collecte et de leur élimination. Il faudrait que les pouvoirs locaux disposent de données plus fiables à ce sujet pour faire payer les usagers proportionnellement à la quantité de déchets qu’ils produisent et répercuter sur eux le coût réel de l’élimination de ces derniers, qui peut être élevé. Le traitement spécialisé appliqué à certains déchets dangereux est onéreux. Ils en ont aussi besoin pour rationaliser l’organisation de leurs services qui s’occupent des déchets.

28. Vu la privatisation toujours plus marquée des services et la volonté d’accroître l’efficacité de ces derniers, il faudrait mettre en place des cadres législatifs qui permettent notamment de réglementer de manière satisfaisante la collecte et l’élimination des déchets solides. Les petites entreprises spécialisées dans la gestion des déchets sont souvent négligées, mais elles peuvent jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre de stratégies globales de gestion des déchets urbains. Les lois et les contrats de sous-traitance relatifs à la question devraient être suffisamment souples pour leur permettre de s’y associer, en particulier dans les zones des villes disposant de faibles revenus.

29. Bien que les exemples de bonne gestion des déchets ne soient pas rares, il arrive encore souvent que les techniques et les moyens utilisés à cette fin soient inappropriés, en particulier pour ce qui est des déchets solides. Les véhicules sont rarement adaptés aux conditions climatiques extrêmes et à l’état des routes, ce qui fait qu’ils sont souvent hors d’usage. Il faudrait, chaque fois que possible, adapter les techniques locales utilisées ou modifier les techniques importées de manière que leurs spécifications soient plus appropriées. En outre, le matériel de manutention des déchets solides est souvent peu utilisé et mal entretenu, de nom-

breuses autorités locales ayant tendance à l’entretenir lorsqu’il donne des signes de défaillance plutôt qu’à titre préventif.

IV. Questions à examiner plus avant

30. L’énorme concentration de la misère dans les villes pose d’épineuses questions de développement qu’il faudra résoudre en adoptant une approche fondée sur les droits qui permette, en particulier, de résoudre les problèmes d’équité entre les sexes. Une telle démarche permet d’intégrer les droits de l’homme dans les politiques de développement et, en particulier, d’éliminer la discrimination sociale et juridique à l’égard des femmes, notamment celle qui concerne leurs droits à l’héritage.

31. Vu la synergie entre les zones rurales et les zones urbaines, de plus en plus largement reconnue, il y a lieu d’élaborer des politiques qui permettent d’équilibrer les réseaux urbains en tenant compte des liens entre les grandes villes, les villes moyennes et les petites villes et entre celles-ci et leur zone d’influence. Il est indispensable d’organiser rationnellement les établissements humains pour commercialiser les produits agricoles et ajouter de la valeur aux intrants primaires et, finalement, favoriser la croissance économique et la création d’emplois et faire reculer la pauvreté, aussi bien dans les zones rurales que dans les zones urbaines.

32. Compte tenu du développement rapide des infrastructures, les pays doivent mettre en place des systèmes de gouvernance et des mécanismes administratifs qui leur permettent de fournir des services de manière efficace et équitable. Un certain nombre d’organismes internationaux aident les gouvernements à cette fin dans le cadre de programmes de renforcement des capacités.

33. Il est urgent de sensibiliser davantage l’opinion publique à la nécessité de gérer efficacement les déchets solides et de faire mieux comprendre que des progrès en ce sens contribueraient à rendre les établissements humains plus vivables. De même, il y a lieu de prêter une attention particulière à la nécessité de réduire les déchets au maximum. Pour être efficaces, les services municipaux chargés de la gestion des déchets solides devraient être constitués d’entités publiques, privées et collectives dont le dosage serait fonction des besoins des municipalités, lesquelles devraient viser prioritairement à mettre en place des systèmes

d'information simples qui permettraient à ce secteur d'utiliser au mieux les prestataires de services dans ce domaine.

34. Dans les pays en développement, le recyclage des déchets par le secteur non officiel demande à être encouragé car il permet aux pauvres des villes de se procurer des revenus. Des pratiques simples de recyclage sont appliquées avec succès ici et là dans de nombreuses villes du monde, mais elles ne sont ni reconnues ni reproduites.

35. Il faudrait favoriser les échanges d'informations et de données sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et mettre au point et utiliser des indicateurs de viabilité pour contrôler, évaluer et diffuser ces informations et données.

36. Pour mieux contrôler l'élimination des déchets, il faudrait faire connaître les bonnes pratiques concernant la fiscalité en la matière et les autres instruments économiques susceptibles d'aider les pouvoirs locaux à mieux faire respecter les normes environnementales. Les producteurs et les fournisseurs de matériel de traitement des déchets solides doivent se consulter au sein d'une instance appropriée pour que les municipalités et autorités locales du monde entier puissent s'équiper d'un matériel adapté à leurs besoins. Certaines municipalités devraient tenir compte des bonnes pratiques suivies dans le secteur non officiel de nombreux pays lorsqu'elles arrêtent leur stratégie de gestion des déchets solides.