



Programme des Nations Unies pour l'environnement



Distr.
LIMITÉE
UNEP/GC/L.2
29 mai 1973
FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL D'ADMINISTRATION
Première session
Genève, 12-22 juin 1973
Point 9 de l'ordre du jour provisoire

CONFÉRENCE-EXPOSITION DES NATIONS UNIES SUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

Réunion d'experts, tenue à Vancouver du 8 au 12 mai 1973

Rapport du Directeur exécutif

1. Par sa résolution 3001 (XXVII), en date du 15 décembre 1972, l'Assemblée générale a décidé de tenir une "Conférence-Exposition sur les établissements humains". Par la même résolution, l'Assemblée a accepté l'offre du Gouvernement canadien d'accueillir la Conférence-Exposition qui, comme il est précisé dans le rapport du Secrétaire général au Conseil d'administration sur ce sujet (UNEP/GC/6, paragraphe 20), se tiendra, vraisemblablement, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée, à la fin du printemps 1976.
2. En vue de préparer la Conférence-Exposition, et conformément aux indications contenues au paragraphe 22 du rapport du Secrétaire général, le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement, en coopération avec le Gouvernement canadien, a convoqué une réunion d'experts pour discuter des questions de fond à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence-Exposition ainsi que les critères qui présideront au choix des projets de démonstration. La réunion s'est tenue à Vancouver du 8 au 12 mai 1973. Des experts de 22 pays, ayant une vaste expérience dans leur profession et au niveau gouvernemental, ont rencontré le Directeur exécutif et ses collaborateurs, des représentants du Gouvernement canadien, des fonctionnaires du Centre de l'habitation, de la construction et de la planification du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, ainsi que des représentants des commissions économiques régionales.
3. Les experts ont retenu six thèmes de discussion (voir paragraphe 7 ci-après), estimant qu'ils présentent une importance primordiale pour les établissements humains, aussi bien dans le présent que dans un avenir prévisible. Ils ont considéré d'autre part que ces thèmes portent sur des sujets qui pourraient faire l'objet de recommandations constructives de la part de la Conférence-Exposition et de mesures concrètes, tant pendant la préparation de la Conférence-Exposition que par la suite. Une autre raison qui justifie le choix de ces thèmes, c'est qu'on possède des preuves formelles que certains problèmes qui y sont associés ont été déjà ou peuvent être résolus de manière satisfaisante. Ces solutions peuvent être illustrées à la Conférence-Exposition par des projets de démonstration.

Etablissements humains : situation critique et perspectives

4. Au cours des vingt-cinq prochaines années, les établissements humains seront soumis à des pressions sans précédent. Au terme de cette période, la population aura quasiment doublé. Pour la première fois de son histoire, la majorité des hommes vivront dans des agglomérations de plus de 20 000 habitants. Le nombre de bâtiments nécessaires pour loger l'ensemble de la population devra dépasser celui de tous les bâtiments qui ont été construits jusqu'ici par tous les peuples du monde. Cette évolution est l'une des conséquences de l'élargissement des perspectives à la planète entière mais aussi des problèmes posés par la technique moderne, qui peut offrir à l'homme les bienfaits d'un ordre urbain digne de lui et compatible avec son environnement.

5. Or, les deux tiers de cette population qui ne cesse d'augmenter vivront dans des pays en développement où ils seront pauvres, mal logés et sous-employés. Pour ces pays, la politique en matière d'établissements humains se confond avec la politique vitale du développement qui doit être conçue en tenant compte à la fois des ressources disponibles et de la nécessité de préserver l'harmonie avec l'environnement naturel et artificiel. Cependant, les espoirs croissants de l'humanité et les moyens techniques qui permettent de les réaliser n'aboutissent pas toujours à cette harmonie. Une accumulation de déchets et une pollution incontrôlée peuvent entraîner les établissements humains au-delà de la capacité régénératrice du milieu naturel, voire épuiser les ressources essentielles. La poussée démographique, les transformations technologiques, la pauvreté, les contraintes exercées par la pollution et par le manque de ressources risquent fort d'atteindre leur maximum dans les établissements humains surpeuplés où les besoins et les activités de l'homme se concentrent et se multiplient. Pourtant, ces phénomènes ne tourneront au désastre que si la race humaine est incapable de réagir assez énergiquement et assez rapidement pour assurer sa survie.

6. Ce souci nouveau de préserver le milieu naturel peut aboutir à une meilleure exploitation des ressources et à la mobilisation d'un vaste potentiel inutilisé. Il suffirait pour cela que les gouvernements et les peuples, conscients de l'ampleur de la crise, décident à temps d'établir un ordre des priorités pour leur politique et leurs décisions. Dans le passé, le fait de n'avoir accordé d'attention qu'au développement macro-économique a rejeté bien souvent dans l'ombre l'un des objectifs fondamentaux : le souci de donner satisfaction aux aspirations de l'homme. Le premier objectif de la Conférence-Exposition devrait donc consister à faire revenir les planificateurs et les responsables au but véritable du développement qui est l'amélioration et la protection du bien-être des hommes et de leur environnement.

Thèmes principaux

7. C'est dans cet espoir et conscient de leurs responsabilités que les experts rassemblés à Vancouver ont suggéré les grands thèmes ci-après :

- I. Besoins de l'homme en matière d'environnement et d'établissements;
- II. Rôle des établissements humains dans le développement national;

- III. Structure et qualité de l'environnement des établissements humains;
- IV. Problèmes propres aux établissements humains;
- V. Gestion des établissements humains;
- VI. Coopération internationale.

Thème I - Besoins de l'homme en matière d'environnement et d'établissements

8. C'est à la satisfaction des besoins fondamentaux reconnus sur le plan international qu'il faut donner la priorité absolue. Les ressources et le revenu d'une communauté doivent donc être répartis de telle sorte que tous les membres de cette communauté puissent accéder à un bien-être matériel suffisant, qu'ils soient respectés par la société et assument leur part de responsabilité. C'est pourquoi on a insisté à la réunion pour que priorité soit donnée aux besoins du monde en développement.
9. Les établissements humains, qu'ils soient urbains ou ruraux, sont des foyers écologiques où les hommes aspirent à la réussite, celle de l'espèce comme celle de l'individu. Si l'on considère que la preuve de la réussite de l'espèce est la survie et la croissance, il faut bien admettre que l'homme a réussi au-delà de ses espérances. On pourrait donc parler de succès biologique. Mais l'homme n'a pas encore su créer les éléments nécessaires à sa réussite en tant qu'individu, c'est-à-dire son plein épanouissement intellectuel, social et spirituel. Ces éléments, il espère les trouver dans son habitat, mais trop souvent il n'y rencontre que misère, surpeuplement et tension sociale.
10. La Conférence devrait donc déterminer les fonctions sociales sur lesquelles le milieu où l'homme vit et travaille exercent des effets, positifs ou négatifs. Il s'agira de rechercher les moyens propres à améliorer la vie dans les établissements humains afin que l'homme puisse "réussir" sur les plans social et culturel et assurer en même temps sa survie biologique.
11. Les besoins suivants sont à prendre en considération :
- a) sauvegarde de la personnalité de l'individu dans la communauté;
 - b) égalité des droits d'accès à tous les services et équipements publics;
 - c) interaction sociale et participation du peuple aux affaires communautaires;
 - d) stimulation culturelle et possibilités d'épanouissement;
 - e) loisirs créateurs;
 - f) intimité, paix et tranquillité;
 - g) sécurité personnelle;
 - h) liberté de mouvement et libre arbitre.

Thème II - Rôle des établissements humains dans le développement national

12. Dans le passé, l'organisation des établissements humains n'a été trop souvent qu'un sous-produit des politiques d'implantation industrielle, des transports, d'exploitation des ressources disponibles, etc. Or, l'idée que les établissements humains peuvent jouer un rôle actif et positif dans la politique du développement national commence à prendre corps. Les grandes migrations humaines et les transformations technologiques, économiques et politiques observées depuis 25 ans - tant au niveau national que sur le plan international - donnent au problème des dimensions nouvelles :

a) les objectifs du développement doivent être fondés sur les besoins quotidiens des hommes aussi bien que sur les impératifs de la comptabilité nationale ou sectorielle; les indicateurs économiques et sociaux, par exemple les comptes du revenu national, devraient être formulés de manière à montrer dans quelle mesure le développement permet de satisfaire les besoins des hommes;

b) le rôle des établissements humains et leurs incidences économiques, sociales et écologiques doivent être mieux compris; il faudrait élaborer des plans d'action, des politiques et des programmes qui puissent être appliqués par les gouvernements pour orienter l'aménagement des nouveaux établissements humains; il faudrait aussi définir la relation entre la planification géographique (spatiale) et la planification du développement au niveau national, régional et local;

c) il y aurait lieu d'établir un nouvel ordre de priorité - notamment pour l'affectation des ressources - qui traduise mieux l'importance des établissements humains dans le présent et à l'avenir;

d) il faudrait établir un lien entre la création de nouveaux emplois et l'effet d'entraînement découlant de la formation de nouvelles communautés, d'une part, et le développement général, d'autre part, en particulier dans les pays en développement;

e) il conviendrait de déterminer la capacité de support optimale de l'environnement dans chaque région et la population que chaque région peut faire vivre.

Thème III - Structure et qualité de l'environnement des établissements humains

13. Les besoins fondamentaux de l'homme à satisfaire dans les établissements humains peuvent se répartir en trois catégories : sociaux, fonctionnels et spatiaux. Le foyer familial et les fonctions sociales de la famille sont les éléments primordiaux. C'est le quartier qui permet de juger, pour une part, si un foyer est satisfaisant ou non. Socialement parlant, le foyer nécessite, pour être satisfaisant, un environnement où l'on se sent à l'aise, en sécurité et parmi des amis et qui offre toutes commodités. Il doit se trouver à une distance raisonnable du lieu de travail et des équipements sociaux (établissements hospitaliers, scolaires et culturels).

14. Le foyer et son voisinage sont tributaires d'une infrastructure urbaine qui est censée répondre aux besoins fonctionnels (électricité, eau, transports et communications, etc.).

Les problèmes d'évacuation des eaux usées et des déchets doivent être redéfinis aujourd'hui en termes de gestion générale de l'environnement, non seulement pour protéger la communauté mais aussi pour relever la qualité d'ensemble de la vie urbaine.

15. La Conférence voudra sans doute savoir comment les services essentiels sont fournis aux établissements humains dans différentes conditions économiques et sociales. Les problèmes à examiner, pour lesquels des projets de démonstration pourraient être présentés, seraient les suivants :

i) Structures des établissements humains :

- a) L'habitation et son infrastructure : eau, égouts et autres services publics;
- b) La propriété, l'utilisation et la réglementation du sol et de l'eau en zone urbaine et en zone rurale;
- c) Les systèmes de communications et de transport;
- d) Les services sanitaires, éducatifs et sociaux;
- e) Les équipements culturels et de loisirs.

ii) Qualité et caractéristiques de l'environnement

- a) Relation entre l'environnement naturel et l'environnement artificiel;
- b) Normes et indicateurs de qualité de l'environnement;
- c) Systèmes de réglementation de l'environnement;
- d) Création et préservation d'une qualité esthétique de l'environnement des établissements humains.

Thème IV - Problèmes propres aux établissements humains

16. Si la situation des établissements humains varie sensiblement suivant la richesse et le degré de développement d'un pays ou d'une région, quelques problèmes sont communs, néanmoins, à un grand nombre d'établissements humains dans le monde entier.

17. La catégorie des établissements de "squatters" doit retenir particulièrement l'attention et nécessiter la mise en oeuvre d'une stratégie cohérente. Si les établissements de ce type représentent l'environnement humain le plus misérable qui soit, il n'en est pas moins vrai que des prodiges de rénovation ont été accomplis en regroupant l'initiative privée et les efforts d'auto-assistance, avec un certain soutien des pouvoirs publics. La sécurité d'occupation et de fourniture de services communautaires paraît particulièrement importants. La rénovation urbaine est un des grands moyens d'améliorer la qualité de l'habitat mais elle doit toujours tenir compte des facteurs sociaux, culturels et écologiques.

18. Les établissements humains à forte croissance due à une migration massive de travailleurs vers les zones industrielles connaissent des problèmes sociaux et culturels très aigus, notamment dans les pays développés quand les migrants sont des étrangers.

19. Les établissements humains des régions dont l'économie et la population sont en régression, par exemple les vieux centres industriels des pays développés et les zones agricoles et rurales dans les pays développés comme dans ceux en développement, posent des problèmes particuliers.

20. Les cas de pathologie sociale liés aux grandes mutations matérielles et économiques des établissements humains, la sauvegarde des patrimoines historiques et culturels et des sites, les besoins spéciaux des groupes défavorisés, tels que les minorités ethniques les personnes âgées et les malades, pourraient être traités séparément.

21. Le tourisme peut avoir des effets néfastes sur l'environnement si des mesures de protection ne sont pas prises; inversement, la mise en valeur de l'environnement favorise le tourisme qui est vital pour bon nombre de pays en développement; parallèlement, une bonne planification des établissements humains sert les intérêts de la population locale.

Thème V - Gestion des établissements humains

22. L'utilisation des terres et la localisation des différentes activités communautaires nécessitent une bonne réglementation : sans planification ni réglementation, toute politique nationale visant à améliorer l'environnement des établissements humains est vouée à l'échec. Il faut étudier très attentivement les avantages et les inconvénients de chaque méthode d'utilisation des terres et de réglementation foncière ainsi que de chaque politique foncière. Un examen critique des différents régimes fonciers est nécessaire si l'on veut faire cesser ou disparaître l'escalade des prix et la spéculation.

23. On a besoin de formes et d'instruments nouveaux d'administration, ainsi que de coopération au niveau des régions ou des métropoles. La formation de mégalo-poles continus et la fragmentation du pouvoir de décision et d'allocation des crédits aux niveaux local, régional et national risquent de mettre en échec une politique coordonnée en matière d'établissements humains.

24. A tous les échelons de l'administration, les planificateurs et les responsables doivent tenir compte davantage des désirs et des besoins des communautés auxquelles les plans sont destinés. Dans les pays en développement, il arrive fréquemment que le manque d'éducation soit un empêchement à la consultation. Or, la participation des citoyens à la mise en oeuvre des politiques et des programmes est possible dans tous les types de communautés.

25. Les moyens et les mécanismes de mobilisation et d'allocation des ressources nécessaires pour financer la construction de logements bon marché, l'impôt et les autres mesures fiscales sont des éléments primordiaux.

26. D'autres questions importantes sont à étudier : la législation et les structures juridiques; l'entretien des bâtiments, des services et des équipements; l'application de la science et de la technique aux établissements humains.

Thème VI - Coopération internationale

27. Il convient d'examiner attentivement la question de la coopération internationale permanente dans le domaine des établissements humains, ainsi que des propositions et recommandations relatives à la coopération entre organisations gouvernementales et non gouvernementales. Ces recommandations devraient indiquer ses coûts et ses avantages, et les domaines où la nécessité d'une coopération plus étroite est largement admise, à savoir :

- a) mobilisation des ressources financières et humaines;
- b) échange de renseignements sur les techniques, la gestion et la mise en place d'institutions;
- c) coordination et coopération en matière de recherche;
- d) formation de spécialistes de la planification et de la gestion des établissements humains.

Projets de démonstration à l'occasion de la Conférence-Exposition sur les établissements humains

I. Objectifs

1. La présentation de projets de démonstration à la Conférence-Exposition a essentiellement pour objet de fournir une preuve concrète de ce que l'on peut faire pour résoudre certains problèmes dans des conditions économiques, politiques et physiques différentes. Ces projets doivent illustrer clairement par des moyens visuels les résultats positifs de l'application de certaines politiques, programmes et techniques à des cas particuliers. Ils montreront donc ce qui a été fait ou ce qui se fait, non ce qui pourrait se faire dans des conditions optimales. Il importe également que les projets de démonstration se rapportent le plus possible aux principaux thèmes traités par la Conférence et ne soient pas une série de démonstrations sans rapport avec ces thèmes.

2. On veillera à encourager la préparation de projets qui illustrent les activités propres aux établissements humains plutôt que celles qui intéressent d'autres secteurs (santé, emploi, éducation, etc.) même si ces secteurs ont une influence directe ou indirecte sur la vie dans les établissements humains. Tout en mettant l'accent sur les activités orientées vers les établissements humains (construction de logements, alimentation en eau, transport urbain, etc.), il faudrait aussi que les projets de démonstration exposent les activités dans d'autres secteurs qui ont des effets sur la croissance urbaine et sur les conditions de vie. La présentation des projets devrait être encouragée dès le début des travaux préparatoires de la Conférence-Exposition.

II. Critères présidant au choix des projets de démonstration

3. Durant la période préparatoire, les pays participant à la Conférence-Exposition devront définir et sélectionner leurs projets nationaux. Les experts ont proposé un certain nombre de critères de sélection. Les projets devraient :

- a) proposer des solutions plutôt que définir des problèmes;

- b) viser à améliorer sensiblement le milieu physique, social ou économique des établissements humains;
- c) montrer comment on peut surmonter les obstacles d'ordre public ou privé;
- d) illustrer des cas où l'innovation conduit au succès;
- e) pouvoir être appliqués dans d'autres pays, cette possibilité étant plus importante que l'unicité;
- f) être répartis équitablement en projets ruraux et projets urbains;
- g) se rapporter à des réalisations qui ne sont pas nécessairement conçues, exécutées et gérées par les pouvoirs publics bien que leur présentation à la Conférence-Exposition doive être sanctionnée par eux;
- h) illustrer un emploi imaginatif et novateur des ressources et des compétences locales;
- i) illustrer des méthodes novatrices ou traditionnelles, ou une combinaison des deux;
- j) illustrer la multiplicité des utilisations des équipements, installations ou services;
- k) s'inscrire dans une politique ou un programme réels;
- l) mettre en évidence une conception d'ensemble et insister sur l'élément "humain" et les aspects correspondants de bien-être social et d'équité;
- m) montrer comment des plans d'aménagement du territoire, des régions ou des localités ont contribué à la formation de villes nouvelles ou de pôles de croissance, à la rénovation urbaine et au peuplement de régions inhabitées;
- n) montrer qu'on peut utiliser des techniques administratives efficaces et économiques pour financer la construction de logements;
- o) illustrer le fonctionnement de systèmes de communications et de transport, y compris des systèmes intégrés de transport individuel et de transport public;
- p) être répartis équitablement entre les pays développés et les pays en développement.