



Conseil économique et social

Distr. : Générale
19 juillet 2010

Français
Original : Anglais

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique

Conférence ministérielle sur l'environnement et le développement en Asie et dans le Pacifique

Sixième session

Astana, 27 septembre-2 octobre 2010

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**Examen approfondi des grands problèmes d'environnement et de développement
et stratégies d'intervention en Asie et dans le Pacifique**

Problèmes émergents en matière de développement urbain inclusif et durable en Asie et dans le Pacifique

Note du secrétariat

Résumé

Le présent document passe en revue les problèmes rencontrés en Asie et dans le Pacifique pour rendre les zones urbaines inclusives et durables. La croissance économique et le développement urbain actuels ne sont pas viables et ont conduit à une urbanisation de la pauvreté. On examine ici les différentes solutions qui s'offrent pour gérer les risques environnementaux liés à la pauvreté urbaine, au développement industriel et à la consommation de masse, à la fin de parvenir à un développement urbain inclusif et durable. Les administrations locales ont un rôle important à jouer dans le développement urbain inclusif et durable, et doivent donc être renforcées. Il faut établir des cadres réglementaires, fiscaux et institutionnels susceptibles de favoriser le développement de l'innovation dans le domaine des technologies et des procédés.

La Conférence sera invitée à examiner les problèmes et les défis mis en évidence, et à fournir des orientations sur la suite à donner.

Table des matières

	Page
I. Introduction.....	2
II. Une région qui s'urbanise dans un monde urbain	3
III. Les villes, moteurs de la croissance économique et du progrès social	4
IV. Les villes et le développement écologiquement non durable	7
A. Les problèmes environnementaux liés à la pauvreté.....	8
B. Les problèmes environnementaux liés à l'industrialisation.....	9
C. Les problèmes environnementaux liés à la prospérité et à la consommation de masse	11
V. Les villes et les changements climatiques	12
VI. La pauvreté urbaine	13
VII. Vers des villes inclusives et durables	15
A. Internaliser les coûts environnementaux et encourager les modes de vie durables	15
B. Accroître l'efficacité des infrastructures urbaines	16
C. Résoudre les problèmes environnementaux liés à la pauvreté.....	17
D. S'adapter aux changements climatiques et renforcer la résilience.....	18
VIII. Améliorer la gouvernance urbaine.....	18
IX. Développer les innovations.....	20
X. Conclusions.....	21

I. Introduction

1. La région de l'Asie et du Pacifique est vaste et diversifiée, et totalisait 4,1 milliards d'habitants en 2008. Elle comprend aussi bien des géants démographiques que des petits États insulaires. Globalement, le taux annuel de croissance démographique a considérablement diminué et était estimé à 1 % en 2008 pour l'ensemble de la région couverte par la CESAP. Certains pays sont parvenus à un niveau de développement économique élevé. D'autres sont encore dans la catégorie des pays les moins avancés.

2. La diversité de la région rend toute généralisation difficile. Les moyennes régionales et sous-régionales peuvent cacher de grandes disparités entre les situations démographiques, économiques, sociales et environnementales au niveau national. Il n'en reste pas moins que nombre de pays de la région ont en commun plusieurs problèmes qui appellent des solutions urgentes. L'un de ces problèmes est l'urbanisation et le développement urbain.

3. L'urbanisation, le développement économique, la dégradation de l'environnement et la pauvreté sont étroitement liés. Les villes ont des populations nombreuses, denses et diverses, ce qui se traduit par des économies d'échelle et d'agglomération, une spécialisation de la main-d'œuvre, un accroissement de la productivité, des innovations et une croissance économique.

Dans les villes, il est moins coûteux de fournir des infrastructures et des services, et les zones urbaines attirent donc les personnes en quête de revenus plus élevés et de services plus accessibles. En outre, l'élasticité de la demande est bien plus grande pour les biens produits en zone urbaine que pour ceux produits dans les zones rurales, où le maintien d'une croissance démographique est en conséquence difficile. L'exode rural résulte donc à la fois d'un facteur de répulsion et d'un facteur d'attraction et peut se traduire par un transfert de la pauvreté en provenance des zones rurales, parce que l'accroissement de la population urbaine ne va pas nécessairement de pair avec la création d'emplois ou le développement des infrastructures. Le développement économique a également provoqué une dégradation de la situation environnementale dans les villes asiatiques, car les coûts environnementaux du développement économique et de la croissance urbaine ont été largement externalisés.

II. Une région qui s'urbanise dans un monde urbain

4. Depuis 2009, la part de la population mondiale qui vit en zone urbaine est majoritaire. La même transition devrait se produire en Asie et dans le Pacifique en 2025. Dans cette région, à l'heure actuelle, environ 43 % de la population vit en zone urbaine. Le taux de croissance démographique urbaine y est de 2,3 % par an. L'urbanisation qui s'y opère est d'une ampleur et d'un rythme sans précédent. On estime que la population dans cette partie du monde atteindra 2,3 milliards en 2025, soit une augmentation de quelque 700 millions d'habitants en quinze ans¹.

5. L'urbanisation en Asie et dans le Pacifique découle de trois facteurs: la croissance démographique naturelle, l'exode rural et la requalification des zones rurales en zones urbaines. Le taux de croissance démographique naturelle dans la région est estimé à environ 1,2 %, tandis que le taux de croissance urbaine tourne autour de 2,3 %. Cela montre que la croissance démographique urbaine s'explique à hauteur d'environ 50 à 60 % par l'exode rural et par la requalification des zones rurales en zones urbaines².

6. Une enquête récemment conduite dans 26 pays de l'Asie et du Pacifique a montré que le caractère « urbain » y était le plus souvent défini en fonction de critères administratifs. Or, l'essentiel de la croissance démographique urbaine se produit à la périphérie des villes, en dehors des limites administratives. Il se peut donc que les statistiques officielles de nombreux pays soient en deçà des niveaux d'urbanisation et des taux de croissance réels.

7. Une autre particularité de la croissance urbaine en Asie et dans le Pacifique est la croissance des mégapoles, villes dont la population dépasse 10 millions. La région compte 11 des 19 mégapoles qui existent dans le monde, dont six parmi les 10 plus grandes. Ces mégapoles sont souvent entourées de zones urbaines étendues qui vont au-delà des frontières administratives de la ville. Ces agglomérations millionnaires couvrent plusieurs circonscriptions administratives urbaines et rurales et chevauchent parfois les frontières provinciales. La conurbation de Bangkok, par exemple, qui s'étend sur 7 761 kilomètres carrés et compte plus de 10 millions d'habitants³, englobe l'Administration métropolitaine

¹ Nations Unies, *World Urbanization Prospects: 2009 Revision*, Nations Unies, New York, 2010.

² Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2009* (Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.10.II.F.1).

³ <http://web.nso.go.th/en/survey/keystat/keystat08.pdf>.

de Bangkok et cinq provinces voisines, tandis que la région de Jakarta-Bogor-Tangerang-Bekasi (Jabotabek) a plus de 21 millions d'habitants répartis sur 6 418 kilomètres carrés⁴.

8. Ces zones urbaines se développent le long de couloirs d'infrastructures, sur des distances souvent considérables depuis le centre-ville. Comme le développement urbain et l'urbanisation du sol se produisent dans des zones auparavant rurales où la réglementation en matière d'urbanisme, de construction et de protection de l'environnement est moins stricte, et les moyens de la faire appliquer, plus limités, on observe souvent de nouveaux aménagements urbains non planifiés et désordonnés, où s'entremêlent les sols utilisés à des fins industrielles, résidentielles, commerciales et agricoles et où manquent les infrastructures et les services nécessaires. En outre, comme l'urbanisation s'opère souvent le long d'un corridor de transport, de vastes étendues de terres plus éloignées de cet axe échappent au développement. Cela donne une urbanisation «en bande» ou «en ruban», exigeante en ressources et écologiquement non viable. Comme le développement urbain s'étend souvent sur plusieurs circonscriptions administratives et juridictionnelles, les nouvelles zones urbaines ainsi créées posent de nouveaux défis sur le plan économique, social et environnemental, et exigent une remise à plat des stratégies et des institutions en matière d'urbanisme, de gestion et de gouvernance.

9. Les zones urbaines étendues ne sont pas l'apanage des mégapoles, on les trouve aussi autour de villes plus petites. Par exemple, on observe un modèle de développement urbain similaire dans la vallée de Katmandou, au Népal, et à Colombo, à Sri Lanka. La population y est moins nombreuse, mais les problèmes y sont les mêmes que dans les zones urbaines de type mégapole⁵.

III. Les villes, moteur de la croissance économique et du progrès social

10. Comme il a été dit plus haut, il y a un lien direct entre le développement économique et l'urbanisation. En général, les pays économiquement avancés ont tendance à être fortement urbanisés, tandis que ceux qui sont moins avancés ont plutôt un faible niveau d'urbanisation. Même si nombre de pays en Asie et dans le Pacifique ont des implantations urbaines de longue date, c'est avec la croissance du commerce mondial et l'ouverture des économies asiatiques que l'urbanisation s'est accélérée, en particulier dans les années 1990. Lorsque les pays ont commencé à ouvrir leur marché au commerce mondial et que la demande en produits bon marché en provenance de la région a augmenté, les villes ont entrepris de tirer parti des possibilités offertes par la mondialisation économique. Les villes côtières équipées d'un port ont particulièrement prospéré. L'Asie s'est convertie en atelier du monde. Au début, on a privilégié les industries à forte intensité de main-d'œuvre, faible valeur ajoutée et faible technicité, comme le textile et la confection, afin de profiter des coûts de production peu élevés, notamment des faibles coûts salariaux. Les usines offraient des emplois à des ouvriers semi-qualifiés, souvent venus des zones rurales.

⁴ <http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu11ee/uu11ee15.htm>.

⁵ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2009* (Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.10.II.F.1).

11. À mesure que la mondialisation se poursuivait, la concurrence pour la production de biens à faible valeur ajoutée est devenue plus féroce. C'est pourquoi les villes des pays les plus avancés économiquement ont cherché à attirer la production de biens ayant une valeur ajoutée plus importante et exigeant une fabrication plus qualifiée, comme les ordinateurs et autres équipements électroniques, l'industrie automobile, etc.

12. Avec la sophistication croissante des procédés de fabrication et la dispersion géographique des chaînes d'approvisionnement et de production, il est devenu nécessaire d'améliorer continuellement les infrastructures pour garantir que les bonnes pièces soient livrées au bon moment, afin d'assurer une production sans entraves. Pour répondre à la demande des investisseurs – aussi bien locaux qu'étrangers – en infrastructures et services de meilleure qualité, on a commencé, à la fin des années 1980 et au cours de la décennie suivante, à investir dans les infrastructures urbaines afin de rendre les villes plus efficaces, notamment en ce qui concerne les transports et les télécommunications. Cette nouvelle tendance a commencé en Asie de l'Est, avant de gagner l'Asie du Sud-Est et du Sud. Toutefois, le rythme d'investissement restait généralement lent, provoquant des engorgements et autres obstacles. Aujourd'hui, les villes assurent environ 80 % du produit intérieur brut (PIB) de la région. En 2008, par exemple, le PIB par habitant de Ho Chi Minh-Ville était estimé à 8 100 dollars, alors qu'au niveau national il était de 3 990 dollars⁶.

13. L'industrie manufacturière n'est plus le secteur dominant dans l'économie mondiale. L'automatisation des procédés de fabrication a réduit la demande en main-d'œuvre. Le secteur des services a commencé prendre le dessus dans un nombre croissant d'économies nationales. Après avoir été les ateliers du monde, de nombreuses villes de l'Asie et du Pacifique se réorientent maintenant vers les industries de services. L'agriculture a cédé le pas à l'industrie, qui fait place à son tour au secteur des services. En outre, on constate une transition des activités à faible valeur ajoutée vers des activités à forte valeur ajoutée, et des activités à forte intensité de main-d'œuvre vers des activités à forte intensité de capital. Le passage de l'industrie manufacturière à celle des services, des activités à faible valeur ajoutée à celles à forte valeur ajoutée et de la main-d'œuvre semi-qualifiée aux travailleurs hautement qualifiés a une incidence sur l'emploi urbain. La proportion de l'emploi dans le secteur des services par rapport à l'emploi total n'a cessé d'augmenter depuis les années 1990: de 25,8 % en 1991 à 36,4 % en 2007⁷.

14. Nombre d'emplois du secteur des services relèvent de l'économie informelle. La prolifération des entreprises informelles s'explique souvent par la nécessité d'être compétitifs dans l'économie mondiale. Les entreprises sont obligées d'adopter des formes nouvelles et plus souples de relations de travail, en particulier dans le secteur des services, comme c'est déjà le cas pour le personnel des centres d'appels et de la vente au détail. Dans la plupart des pays de l'Asie et du Pacifique, l'économie informelle fait partie intégrante de l'économie urbaine. En général, plutôt que de se faire concurrence mutuellement, les secteurs formel et informel forment un tissu de liens directs et indirects. Cette cohabitation est devenue un signe distinctif de l'économie et du marché du travail dans nombre de villes de la région.

⁶ www.ukmediacentre.pwc.com/media-library/Global-city-GDP-ranking-2008-2025-61a.aspx, www.economist.com/theworldin/forecasts/country.cfm?d=2008.

⁷ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2009* (Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.10.II.F.1).

15. Faute de données collectées et analysées de manière systématique, il est difficile d'évaluer l'étendue du secteur informel, la part de sa contribution à l'économie et son incidence sur la croissance urbaine. Il est cependant manifeste que l'économie informelle est vaste et hétérogène. Elle contribue à donner du travail aux millions de pauvres des zones urbaines qui ne peuvent (ou ne veulent) pas occuper un emploi sûr dans le secteur formel.

16. Le secteur informel naît de plusieurs causes, dont la première est l'existence de règles et règlements qui compliquent inutilement, pour les petites et microentreprises, les possibilités d'exercer leurs activités dans l'économie formelle. On a tort de penser que les marchés du secteur informel ne sont pas réglementés. Ils le sont souvent: non par l'État, mais par des acteurs non étatiques, parfois liés au crime organisé.

17. Certaines activités du secteur informel se caractérisent par des salaires bas, des conditions de travail dangereuses et précaires, et de longues journées de travail. Travailler dans le secteur informel signifie pour les employeurs comme pour les employés d'être facilement harcelé par les agents de la force publique, qui viennent non pas tant pour faire respecter la loi, mais pour extorquer des paiements informels. Avec ce qu'ils gagnent dans le secteur informel, les citoyens pauvres ne peuvent peut-être pas sortir de la pauvreté, mais ils peuvent au moins survivre dans la ville.

18. À l'opposé se trouvent les travailleurs hautement qualifiés, sans attaches, qui travaillent pour l'économie des services, dans les secteurs de la finance et du savoir. Ils peuvent travailler de n'importe quel pays et la «qualité de vie» est donc pour eux un facteur d'attraction puissant. Les entreprises doivent pouvoir compter sur un environnement politique et économique stable, un système bancaire solide et une réglementation adéquate assortie de mécanismes d'application rigoureux, et disposer de services médicaux de qualité, d'écoles, d'universités, d'instituts de recherche, d'hôtels, de centres commerciaux, d'espaces récréatifs et culturels, etc. En conséquence, la qualité et les conditions de la vie urbaine deviennent des éléments clés de la compétitivité des villes.

19. Nombre de villes asiatiques ont donc entrepris d'investir dans la création de musées, centres commerciaux haut de gamme, théâtres, parcs thématiques et salles de concert, ainsi que dans la rénovation de leurs bâtiments historiques. Cela leur permet d'attirer non seulement les professionnels qualifiés, mais aussi les touristes nationaux et internationaux. Le tourisme et le secteur de l'événementiel sont devenus une source importante de revenus pour les villes de l'Asie et du Pacifique.

20. Beaucoup de villes veulent donc se moderniser pour rivaliser avec d'autres dans le monde. Des villes comme Singapour et Bangkok risquent de perdre leurs traditions particulières et ressemblent de plus en plus à n'importe quelle autre capitale du monde. Lorsque le prix du sol augmente sans cesse, il devient difficile de préserver le patrimoine culturel. Nombreuses sont les villes qui regrettent trop tard ce qu'elles ont perdu.

21. Il est incontestable que la mondialisation a profité à de vastes groupes de la population urbaine en Asie et dans le Pacifique, apportant emplois et revenus. Mais il y a eu un prix à payer. Pour maintenir les coûts de production à un niveau bas, on a privilégié une législation laxiste en matière de travail et de protection de l'environnement, et peu cherché à faire respecter la réglementation sur les

émissions polluantes et le traitement des déchets. Les conséquences n'ont pas été les mêmes pour toute la population urbaine ; les pauvres ont été et continuent d'être les premières victimes, endurant revenus peu élevés, conditions de travail insalubres et conditions de vie médiocres.

IV. Les villes et le développement écologiquement non durable

22. Les villes asiatiques sont exposées à trois grands types de risques environnementaux. Les premiers sont les risques liés à la pauvreté, les deuxièmes, ceux liés au développement industriel, et les troisièmes, ceux qui découlent de la prospérité et de la consommation de masse. MM. Bai et Imura⁸ ont mis au point un cadre analytique pour décrire l'évolution des villes du point de vue environnemental. Ils distinguent quatre stades dans le développement environnemental en milieu urbain: stade de la pauvreté, stade du développement industriel, stade de la consommation de masse et, enfin, stade de la ville devenue écologiquement durable.

23. Les facteurs qui sous-tendent la phase de pauvreté sont des taux élevés d'exode rural, un revenu par habitant faible, l'incapacité des administrations locales de gérer leurs ressources urbaines, et l'insuffisance des investissements en infrastructures urbaines. En conséquence, une grande partie de la population urbaine vit dans des logements de qualité médiocre, dans des bidonvilles ou des squats dépourvus d'accès aux systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Du fait des mauvaises conditions environnementales, les habitants sont exposés aux maladies infectieuses. En général, les problèmes de ce genre n'ont qu'une incidence locale, souvent limité à la zone urbaine.

24. Les problèmes environnementaux associés aux premiers stades de l'industrialisation et de la croissance économique sont notamment la pollution de l'air par les industries et les transports, en particulier les émissions d'oxyde de soufre et de particules, la pollution des eaux par les métaux lourds et la pollution causée par les déchets industriels solides. Les causes sous-jacentes de ces problèmes sont l'industrialisation rapide, la priorité accordée à la croissance économique aux dépens de la gestion de l'environnement, l'utilisation de technologies dépassées ou obsolètes, l'absence de surveillance des émissions environnementales et l'insuffisance des mesures visant à faire respecter la réglementation. Les risques de cette catégorie ont des incidences au niveau local mais aussi régional, car la pollution contamine le sol, l'eau et l'air au-delà des limites de la ville.

25. Les problèmes environnementaux urbains qui découlent des modes de vie prospères, fondés sur une production, une consommation et une élimination massives, sont liés à une utilisation rapide et non durable des ressources naturelles, en particulier de l'énergie, de l'eau et des denrées alimentaires, ainsi qu'à la pollution et à la production de déchets sur une grande échelle. Les risques de cette catégorie ont des incidences au niveau non seulement local, mais aussi régional et mondial.

⁸ Xuemei Bai et Hidefumi Imura, «A comparative study of urban environment in East Asia: Stage model of urban environmental evolution», *International Review for Environmental Strategies*, vol. 1, n°1, 2000, p.135-158.

26. Les auteurs ont fait observer que certaines villes d'Asie de l'Est étaient passées par les différents stades de façon séquentielle. Pour la plupart des villes asiatiques, le cycle de chaque stade a été raccourci au point que, dans la pratique, tous se produisent simultanément, avec souvent une incidence sur différents groupes de la population et différents secteurs de la ville. Les villes et les zones urbaines sont rarement homogènes et des groupes distincts de la population urbaine rencontrent des séries de problèmes environnementaux distincts. Beaucoup de citoyens vivent dans une pauvreté extrême malgré la croissance économique rapide et sont exclus des bénéfices du développement urbain. Ailleurs dans la ville, les riches et les classes moyennes hautement qualifiées, aspirant à une vie plus confortable, consomment et polluent en masse, tandis que d'autres partent s'installer dans des lotissements, ou vivent et travaillent dans des bâtiments écologiquement efficaces et durables. Dans le même temps, la production industrielle se poursuit, mais il arrive qu'elle soit déplacée du centre-ville vers la périphérie, le long des couloirs de transport, dans des zones où les sols occupés à des fins agricoles et résidentielles se mêlent à ceux utilisés pour les activités industrielles, et où la réglementation en matière de protection de l'environnement est encore laxiste.

A. Les problèmes environnementaux liés à la pauvreté

27. Les problèmes environnementaux liés à la pauvreté sont causés par le manque de services environnementaux et d'infrastructures environnementales, en particulier à l'usage des pauvres des zones urbaines, et le fait que les infrastructures existantes ne sont pas convenablement entretenues et réparées. Aujourd'hui, la plupart des citoyens en Asie et dans le Pacifique ont accès à des points d'eau plus adéquats, mais l'approvisionnement est de qualité très variable et il arrive qu'il ne soit assuré que quelques heures par semaine. Souvent, le problème n'est pas tant la non-disponibilité de l'approvisionnement, mais le fait que d'importants volumes d'eau disparaissent à cause de fuites, de vols ou de la corruption.

28. Peu de villes en Asie et dans le Pacifique ont un système d'assainissement couvrant toute la circonscription. Nombre de bâtiments à usage résidentiel ou commercial doivent donc avoir un système de traitement sur place. Souvent, les fosses septiques utilisées pour traiter les eaux usées d'origine domestique ne sont pas construites conformément aux normes, ni bien entretenues. Dans les zones d'habitat informel, la plupart des ménages n'en ont pas, car c'est pour eux un investissement coûteux et aucune garantie ne protège leur occupation du sol. Étant donné que 35 % des citoyens de la région vivent dans ce type d'habitat, l'impact causé par leurs déchets non traités est énorme.

29. Dans la plupart des villes asiatiques, le volume des déchets solides d'origine domestique est relativement limité, mais si les services de ramassage ne fonctionnent pas efficacement et en temps utile, et s'ils ne sont pas assurés dans toute la ville, les déchets s'entassent dans les rues, ce qui nuit aux conditions de vie locales. S'il n'y a pas de ramassage régulier, les gens soit brûlent leurs déchets, provoquant une pollution atmosphérique locale, soit les jettent dans la rivière ou dans les égouts. Les déchets solides dans les égouts bloquent l'écoulement de l'eau pendant les pluies, ce qui peut provoquer des inondations.

30. Faute de ressources, les pauvres participent souvent au tri des matériaux recyclables parmi les déchets urbains. Selon certaines estimations, environ 20 à 30 % des déchets urbains sont recyclés par le secteur informel : ramasseurs

individuels, collecteurs ambulants, ferrailleurs et entreprises de recyclage⁹. Cela signifie cependant que les déchets restants – soit environ 60 à 80 % – échappent à tout traitement organique. Ces déchets solides non traités finissent dans des dépotoirs à ciel ouvert ou des décharges surveillées, entraînant une pollution des sols et des eaux souterraines, la propagation de maladies à transmission vectorielle et le rejet dans l'atmosphère d'environ 75 à 100 millions de tonnes de dioxyde de carbone par an¹⁰.

31. En Asie, beaucoup de citoyens pauvres se déplacent à pied ou à vélo, à moto ou en pousse-pousse, les vendeurs utilisent des chariots pour approvisionner leur poste de vente, et l'on voit même, dans les villes les plus pauvres, des charrettes à traction animale qui servent à la livraison des marchandises dans le secteur informel. L'utilisation simultanée de véhicules particuliers et d'autres moyens de transport provoque des embouteillages, avec des conséquences néfastes sur la qualité de l'air.

B. Les problèmes environnementaux liés à l'industrialisation

32. Les problèmes environnementaux causés par la production industrielle sont particulièrement critiques pendant les premiers stades du développement économique urbain. Les villes des pays en développement qui veulent attirer des investissements étrangers directs dans les industries à faible valeur ajoutée sont souvent réticentes à durcir leur réglementation en matière de protection de l'environnement, pour autant qu'elles en aient une, ou se contentent de l'appliquer de manière sélective. La construction, les activités industrielles et la circulation automobile ont aggravé la pollution atmosphérique. Habituellement, les concentrations de particules font l'objet d'une surveillance dans la plupart des villes, car la pollution atmosphérique est préjudiciable pour tous. Ces concentrations restent toutefois élevées dans nombre de villes. Pendant les Jeux Olympiques de Beijing, le gouvernement a fermé plusieurs usines pour réduire la pollution atmosphérique et le smog visibles.

33. La plupart des villes asiatiques n'ont pas su maîtriser la pollution atmosphérique causée par les véhicules, que ceux-ci soient privés ou publics. Dans beaucoup d'entre elles, la proportion de véhicules anciens et moins efficaces est très importante, et il n'y a guère de volonté politique de réduire les émissions qu'ils produisent¹¹. Par conséquent, la qualité de l'air en milieu urbain demeure un important problème du développement en Asie et dans le Pacifique. Les sources de la pollution atmosphérique urbaine sont notamment les transports, la production d'électricité et les autres formes d'industrie, que ce soit sur une grande ou une petite échelle, le brûlage à ciel ouvert, la poussière des routes et la construction¹².

⁹ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, «*Overview of solid waste management in Asia and the Pacific*», Atelier régional sur la décentralisation de la gestion des déchets solides au niveau communautaire, Nations Unies, 2007.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Hayashi, Yoshitsugu, Kenji Doi, Masaharu Yagishita et Masako Kuwata, «*Urban Transport Sustainability: Asian Trends, Problems and Policy Practices*», *European Journal for Transport and Infrastructure Research*, vol. 4, n°1, 2004, p. 27-45.

¹² Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et Initiative pour la pureté de l'air dans les villes d'Asie, «*Background Document on the Long-Term Vision for Urban Air Quality in Asia*» (Manille, 2008).

34. Le charbon est toujours utilisé dans les industries lourdes et pour la production d'électricité dans de grandes villes comme Beijing, New Delhi, Séoul et Shanghai, où il est l'un des principaux facteurs de la pollution atmosphérique. Le brûlage à ciel ouvert des déchets domestiques et industriels est courant dans certaines villes, par exemple à Jakarta, et constitue également un facteur important de pollution atmosphérique. Les incendies de forêt sont une autre grande source de pollution atmosphérique dans plusieurs villes d'Asie du Sud-Est. La pollution causée par les feux entraîne non seulement des problèmes de santé publique, mais nuit également au rendement des économies locales.

35. Nombre de villes en Asie et dans le Pacifique ont de vastes zones humides. Aujourd'hui, ces plans d'eau sont fortement pollués par les eaux usées et les déchets solides, et sont comblés aux fins de développement immobilier. L'urbanisation non planifiée et la disparition des zones humides sont souvent à l'origine d'inondations pendant la mousson. Les inondations sont dues également au fait que les voies ou canaux d'évacuation des eaux pluviales sont obstrués par les colonies de squatteurs qui s'installent sur leurs rives et y déversent leurs déchets solides.

36. À mesure que les villes s'étendent, la croissance des zones urbaines s'accompagne rarement d'une augmentation proportionnelle des infrastructures. Il peut donc arriver que l'approvisionnement en eau ne soit pas suffisant pour couvrir les besoins des ménages et du secteur industriel, et même si l'eau existe en suffisance, il est possible que le réseau n'atteigne pas immédiatement les zones périphériques. Parfois, les industries situées à la périphérie de la ville pompent les eaux souterraines pour assurer un approvisionnement régulier. Le pompage excessif des eaux souterraines peut provoquer un affaissement de terrain, qui peut à son tour endommager les bâtiments et causer des inondations. Des villes comme Shanghai, Jakarta et Dhaka sont particulièrement touchées par le problème des affaissements de terrain.

37. Les ressources actuelles en eau des villes asiatiques sont en train de diminuer dangereusement. On considère qu'il y a pénurie d'eau dans un pays lorsque celui-ci puise au total plus de 40 % de ses ressources en eau annuelles. Une étude menée dans 18 villes d'Asie par la Banque asiatique de développement a montré que la plupart de ces villes puisaient plus de 60 % de leur réserve en eau reconstituée annuellement; à Chengdu et à Shanghai, en Chine, cette proportion dépassait 80 %¹³. Nombre de villes vont rapidement manquer d'eau potable pour subvenir aux besoins de leur population croissante. S'agissant des villes fluviales, il arrive souvent que les eaux usées des unes deviennent source de déchets pour les autres. Les métaux lourds et autres sources de pollution industrielle et les maladies transmises par les eaux usées municipales sont la cause de graves problèmes de santé. Les sols dans les zones urbaines de la région sont en train d'être modifiés structurellement et fonctionnellement par les activités humaines. Ils sont de plus en plus contaminés par les métaux lourds et les produits chimiques utilisés et rejetés par les industries. On ignore quelle ampleur atteint réellement cette dégradation du sol urbain en Asie et dans le Pacifique, mais, dans de nombreuses villes anciennes, la couche arable est contaminée sur de vastes étendues. L'urbanisation a également un effet dévastateur sur la végétation et la faune, ce qui entraîne une perte de la biodiversité dans les villes asiatiques.

¹³ Banque asiatique de développement (BAD), *Water in Asian Cities: Utilities' Performance and Civil Society Views*, Banque asiatique de développement, Manille 2004.

38. L'électricité produite pour des villes qui s'étendent rapidement n'est pas toujours suffisante pour assurer en permanence l'approvisionnement voulu, et les baisses de tension ou pannes de courant qui s'ensuivent sont gravement préjudiciables à l'économie. D'après l'enquête *Pakistan Economic Survey 2009-10*, pour la période 2009-2010, le délestage (coupures de courant) aurait coûté à l'économie nationale environ 2 % du PIB.

C. Les problèmes environnementaux liés à la prospérité et à la consommation de masse

39. La consommation de masse pose des problèmes environnementaux en ce qui concerne les déchets solides, les transports, l'énergie, l'urbanisme et l'architecture urbaine. Avec l'augmentation des revenus et de la prospérité, le volume des déchets solides produits par les villes augmente aussi. Nombre de villes n'ont pas su développer convenablement la gestion des déchets solides et l'élimination des déchets sanitaires et industriels, en raison de contraintes techniques et financières. La plupart des villes de la région ont une réglementation sur la protection de l'environnement et des politiques concernant le ramassage et l'élimination des déchets solides, mais, dans les pays les moins avancés, le respect de ces règles laisse souvent à désirer.

40. L'accroissement du parc automobile est souvent plus rapide que l'extension du réseau routier. En l'absence de transports publics adaptés, la croissance économique et l'augmentation des revenus conduisent à une prolifération de véhicules particuliers et à une hausse de la demande en transport routier. S'il n'existe pas suffisamment de routes et de moyens de transport public fiables, de graves encombrements de la circulation sont inévitables.

41. Beaucoup de villes n'ont pas de vision à long terme ni de planification stratégique en matière de transports publics, et manquent souvent des capacités de coordination nécessaires. Différentes parties du système de transports publics étant gérées par des organismes publics indépendants et des entreprises privées, il est souvent difficile de coordonner et d'intégrer les différents moyens de transport public. En conséquence, même s'il existe un système de transports en commun, le problème est de l'associer à d'autres moyens de transport public. Autrement dit, une fois engagés dans une politique de transports axée sur la voiture particulière, les gouvernements tardent à changer de cap¹⁴. Il est fondamental de disposer d'une politique de transports urbains pour gérer l'environnement en milieu urbain, ainsi que pour atténuer les effets des changements climatiques. Sachant que la consommation énergétique d'un véhicule particulier, par passager et par kilomètre, est habituellement plus de deux fois supérieure à celle d'un train, et près de quatre fois supérieure à celle d'un autobus, un schéma urbain qui ne maximise pas les transports publics peut avoir des incidences considérables sur la consommation d'énergie et la pollution¹⁵.

¹⁴ David O'Connor, «*Grow Now/Clean Later, or the Pursuit of Sustainable Development?*», document de travail n° 111, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 1996.

¹⁵ Koen Steemers, «*Energy and the city: density, buildings and transport*», *Energy and Buildings*, n° 53, p. 3-14, 2003.

42. Peu d'informations sont disponibles sur la consommation d'énergie dans les villes de l'Asie et du Pacifique. Nombre d'entre elles ne collectent pas systématiquement des données sur les normes en matière d'efficacité énergétique des bâtiments, sur les schémas de déplacements quotidiens ou sur la consommation d'énergie. Dans les villes où une grande partie de la population réside dans des zones d'habitat informel, les données de ce genre sont encore plus rares.

43. La consommation d'énergie dépend dans une large mesure du type de ville et de sa forme. La structure spatiale de la ville et les fonctions urbaines ont une incidence sur la consommation d'énergie car elles déterminent la demande en mobilité des citoyens. Lorsque l'occupation du sol est mixte (résidentielle-industrielle et résidentielle-commerciale), la consommation d'énergie n'est pas la même que si l'occupation n'a qu'une seule destination. En Asie, les politiques de zonage urbain et la délocalisation des activités industrielles du centre-ville vers les zones péri-urbaines ont une influence considérable sur la demande en déplacements et la consommation d'énergie. Faute d'infrastructures suffisantes, beaucoup de villes s'étendent le long des grands axes routiers, sans remplir les zones situées entre les routes car elles ne sont pas accessibles. Ce développement «en ruban» augmente le coût du développement des infrastructures, ainsi que le temps de déplacement des habitants à cause des embouteillages.

44. Afin de créer une ville de premier ordre qui puisse rivaliser avec d'autres, les architectes et les promoteurs immobiliers ont tendance à construire des structures modernes de verre et d'acier qui se ressemblent toutes dans le monde entier. Les bâtiments ont leurs propres conditions atmosphériques intérieures et sont largement isolés de l'environnement extérieur. Les technologies spécifiques aux bâtiments, comme les climatiseurs, les systèmes de chauffage urbain, de refroidissement ou d'isolation et autres techniques de gestion de l'énergie à usage des immeubles ont une incidence significative sur la consommation d'énergie. À cause de cette forme de développement urbain, les villes subissent les effets d'îlots de chaleur urbains considérables. L'îlot de chaleur urbain est un phénomène de hausse localisée des températures urbaines, atmosphériques et de surface, par rapport à celles des zones rurales environnantes.

45. Étant donné que les villes assurent pas moins de 80 % du PIB, le développement urbain non durable rend les économies nationales vulnérables aux chocs mondiaux tels que la montée en flèche des prix du pétrole et des denrées alimentaires. Il a également pour effet de réduire la résilience de ces économies et des sociétés.

V. Les villes et les changements climatiques

46. Les incidences des changements climatiques sont une autre grave menace qui pèse sur les zones urbaines en Asie et dans le Pacifique. De par leur taille, leur emplacement et leur altitude, les villes de cette région sont particulièrement exposées aux effets des changements climatiques, notamment à de fréquents événements météorologiques extrêmes, tels que sécheresses, inondations, cyclones et vagues de chaleur.

47. Même si les incidences des changements climatiques diffèrent selon les endroits, les zones urbaines y sont particulièrement vulnérables en raison de leur forte concentration d'habitants, de la masse thermique élevée des bâtiments et d'une couverture végétale relativement faible. En conséquence des changements

climatiques, l'approvisionnement en eau potable va diminuer, de même que la superficie des terres productives, et les villes seront davantage exposées au risque de tempêtes et d'inondations.

48. La plupart des villes dans les zones à climat tropical et subtropical sont situées à basse altitude et, de ce fait, exposées à de graves inondations et tempêtes. Les changements climatiques vont probablement entraîner une hausse significative du niveau de la mer. On estime que 54 % de la population urbaine en Asie vit en zone côtière de basse altitude¹⁶. Les villes situées dans les deltas et les plaines côtières peu élevées sont particulièrement vulnérables. Une légère hausse du niveau de la mer suffirait à les inonder en bonne partie. La réinstallation des réfugiés «climatiques» constituera un défi de taille, car il faudra construire de nouvelles zones d'habitat urbain, ce qui réduira davantage le nombre de terres disponibles pour la production alimentaire. Dans certains pays insulaires du Pacifique, ce sont des populations entières, aussi bien rurales qu'urbaines, qu'il faudra déplacer.

49. De nombreux effets subis par les zones rurales auront aussi des conséquences pour les populations urbaines. La perte de terres agricoles par suite d'effets climatiques comme les inondations et la sécheresse se répercutera sur la sécurité alimentaire dans les villes. On prévoit que la progression de la désertification aura une incidence considérable sur la sécurité alimentaire en Inde et en Chine. Comme c'est souvent le cas, les pauvres des zones urbaines et des zones rurales subiront de manière disproportionnée les conséquences de la dégradation de l'environnement et des changements climatiques. Les mesures de protection de l'environnement et de lutte contre la pauvreté ne doivent pas être dissociées.

VI. La pauvreté urbaine

50. Malgré une croissance économique rapide et des efforts en faveur du développement social, la pauvreté rurale et urbaine demeure un grave problème dans la région. Certains pays ont beaucoup progressé dans la réduction de la pauvreté, mais d'autres sont à la traîne. En Chine, le taux de pauvreté est passé de 60,2 % en 1990 à 15,9 % en 2005, grâce à la croissance rapide de l'économie. Le Pakistan a également baissé son taux de pauvreté de 64,7 % en 1991 à 22,6 % en 2005. Celui de la Mongolie, en revanche, a augmenté de 18,8 % en 1995 à 22,4 % en 2005.¹⁷

51. En moyenne, les citadins ont de meilleures conditions de vie que la population rurale, car ils ont accès à des services de base plus nombreux et de plus grande qualité, fournis par les secteurs public et privé. Cependant, les statistiques globales ne reflètent pas les réalités de la pauvreté urbaine. Dans les villes où les indicateurs de santé en milieu urbain peuvent être ventilés par quartier, les données montrent qu'un grand nombre de personnes, en particulier celles dont l'habitat et le travail sont de type informel, sont en mauvaise santé, parce qu'elles ont peu de revenus, s'alimentent mal, vivent dans des logements surpeuplés et insalubres, travaillent dans des conditions dangereuses, respirent un air pollué, utilisent de l'eau contaminée et ne disposent pas d'installations sanitaires adéquates.

¹⁶ ONU-HABITAT, rapport *L'état des villes du monde 2008-2009*, ONU-HABITAT, Nairobi, 2008.

¹⁷ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2009* (Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.10.II.F.1).

52. À ce propos, il est important de comprendre que la pauvreté n'est pas seulement un manque de revenus. Être pauvre, c'est également ne pas avoir accès aux services élémentaires, qui vont de l'approvisionnement en eau et l'assainissement à l'éducation et aux soins de santé, et ne pas pouvoir influencer les décisions concernant ses conditions de vie et ses moyens de subsistance. Ces aspects de la pauvreté sont aussi interdépendants: sans accès adéquat à l'eau et à l'assainissement, on ne peut pas être en bonne santé et réussir à l'école, ce qui, à son tour, compromet la productivité et la capacité de gagner un revenu suffisant. Il arrive souvent qu'une personne soit victime d'exclusion en raison de son statut, parce qu'elle a migré de la campagne vers la ville, ou parce qu'elle habite dans une zone d'habitat informel, ou parce qu'elle appartient à un groupe ethnique.

53. Un aspect très visible de la pauvreté urbaine dans les villes de l'Asie et du Pacifique est la prolifération des bidonvilles et des squats. Le sol urbain est très sollicité par la croissance économique et démographique. La forte demande en terrains de la part des entreprises privées qui veulent ouvrir des bureaux ou des centres de production fait monter les prix du foncier. Pour les pauvres, les zones d'activités économiques intensives sont source d'emploi, mais les logements dans ces mêmes zones – lorsque leur construction y est autorisée – leur sont inaccessibles.

54. Peu de pays de l'Asie et du Pacifique ont réservé des terrains au logement des pauvres. La plupart considèrent le sol comme une marchandise dont la pleine propriété ou le droit d'utilisation peuvent être achetés et vendus sur le marché libre. Cela ne laisse aux pauvres que deux options: faire le trajet d'une zone éloignée où le foncier est abordable, ce qui est souvent trop coûteux en temps et en argent, ou occuper sans autorisation un terrain vacant où se développera un bidonville. Souvent, les pauvres s'installent aussi dans les endroits qui sont impropres à l'habitation en raison des conditions environnementales. En 2005, environ 35 % de la population urbaine de la région vivait dans des bidonvilles et des squats¹⁸.

55. L'accès à un approvisionnement en eau sûr et fiable ainsi qu'à un système d'assainissement est capital pour la santé, le statut social, la dignité et la sécurité élémentaire, en particulier dans le cas des femmes et des enfants. Selon les statistiques officielles, en 2008, environ 96,4 % de la population urbaine de la région avait accès à un approvisionnement de base en eau potable¹⁹. Ces statistiques ne tiennent pas compte de la qualité de l'eau ou de la quantité fournie. Or, pour les pauvres, il est fréquent que l'eau soit distribuée par des canalisations publiques pendant quelques heures par jour seulement, avec souvent de longs délais d'attente, d'où la nécessité de stocker l'eau chez soi, ce qui peut nuire à sa qualité. En outre, lorsque l'approvisionnement est irrégulier, les baisses de pression peuvent provoquer une contamination de l'eau dans les canalisations. En Asie et dans le Pacifique, seulement 66,1 % de la population urbaine a accès à un système d'assainissement sûr, et 8,0 % des citoyens n'ont d'autre choix que de déféquer en plein air, ce qui est non seulement une atteinte à la dignité humaine, mais également un danger pour la santé²⁰.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Programme commun OMS/UNICEF de surveillance de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, rapport *Progrès en matière d'eau potable et d'assainissement: accent spécial sur l'assainissement*, Organisation mondiale de la santé et Fonds des Nations Unies pour l'enfance, New York et Genève, 2010.

²⁰ Ibid.

56. Compte tenu de la cherté des terrains et des logements à proximité des sources d'emploi, un autre service urbain essentiel consiste à proposer des transports à prix abordable pour permettre aux pauvres de faire la navette entre les endroits où ils peuvent se permettre d'habiter et les endroits où ils peuvent travaillent. Dans la plupart des systèmes de transport qui existent actuellement dans les villes de l'Asie et du Pacifique, les besoins spécifiques des pauvres ne sont pas pris en considération. Beaucoup de services de transport dans la région ont été privatisés, et leur objectif est donc d'amortir les coûts plutôt que de permettre aux personnes économiquement faibles de se déplacer. En conséquence, les ménages qui ont peu de revenus ne peuvent pas habiter à la périphérie de la ville, où le sol et les logements sont moins chers, et ce à cause du prix élevé des transports.

57. L'accès à des services énergétiques modernes et écologiquement durables est essentiel pour que les pauvres puissent participer à l'économie urbaine et améliorer leur niveau de vie. Si l'approvisionnement en énergie est insuffisant, cela peut empêcher les enfants d'étudier le soir. Cela peut aussi compromettre la capacité des citoyens pauvres à exercer des activités génératrices de revenus chez eux ou dans les ateliers des zones d'habitat informel. Les familles qui n'ont pas l'électricité ou le gaz utiliseront le charbon ou le charbon de bois, ce qui est préjudiciable pour l'environnement, chez eux comme à l'extérieur.

58. Parallèlement à la croissance économique rapide, les inégalités se creusent en Asie et dans le Pacifique. Le développement urbain est en grande partie favorisé par des entreprises locales, nationales et internationales, dans et autour de centres urbains déterminés. On attribue le creusement des inégalités aux politiques qui privilégient la croissance en appuyant la libéralisation du marché, la stabilité économique et politique, les investissements directs étrangers et le développement des infrastructures économiques. Il s'ensuit des villes avec, d'une part, des travailleurs hautement qualifiés qui sont employés dans l'économie du savoir, et, d'autre part, des travailleurs faiblement rémunérés qui sont employés dans le vaste secteur de l'économie informelle. Les seconds gagnent suffisamment pour vivre en ville, à condition de pouvoir se loger dans les zones d'habitat informel dépourvues d'infrastructures adéquates, et de trouver eau, nourriture et moyens de transport auprès du secteur informel. Ce qui manque, ce sont des mécanismes permettant aux pauvres de profiter de la croissance économique, de sorte que celle-ci soit moins exclusive.

VII. Vers des villes inclusives et durables

59. Comme il a été dit plus haut, les villes de l'Asie et du Pacifique doivent faire face à des problèmes environnementaux liés à la pauvreté, à l'industrialisation et à la consommation de masse. Afin de passer au stade de la ville inclusive et durable, il est essentiel d'adopter des solutions axées sur l'inclusion et la croissance verte. En outre, des mesures sont nécessaires pour contrer la menace des changements climatiques.

A. Internaliser les coûts environnementaux et encourager les modes de vie durables

60. Une des principales causes du manque d'efficacité écologique des villes asiatiques est l'externalisation des coûts environnementaux. Elles doivent donc prendre des mesures pour faire en sorte que l'utilisation des ressources naturelles, en particulier de l'eau et de l'énergie, soit facturée à son coût réel. Une option

consiste à introduire une tarification progressive, qui permette d'aider les pauvres et de sanctionner la surconsommation et le gaspillage. S'agissant de l'approvisionnement en eau, par exemple, on peut envisager de fournir gratuitement un volume raisonnable permettant de couvrir les besoins élémentaires, et d'appliquer une tarification croissante en cas d'utilisation plus intensive ou de gaspillage. Des solutions similaires peuvent s'appliquer à la fourniture d'électricité.

61. L'internalisation du coût environnemental des ressources naturelles, notamment de l'énergie et de l'eau, permet de réduire considérablement la surconsommation et le gaspillage. Un renforcement des campagnes de marketing social et d'éducation, notamment en partenariat avec la société civile et les entreprises privées, est capital pour promouvoir des modes de vie plus durables. Un grand nombre de campagnes de ce genre ont déjà été menées dans la région et des enseignements peuvent être tirés de celles qui ont été les plus efficaces.

62. L'internalisation des coûts environnementaux suppose des coûts à court terme. Toutefois, les avantages à long terme l'emportent sur ces coûts. Les gouvernements doivent prévoir des mesures d'incitation, sur le plan fiscal et réglementaire, pour permettre aux marchés d'en tenir compte. En outre, si les initiatives en faveur de l'internalisation sont unilatérales, les biens et les services du pays peuvent perdre en compétitivité. Il faut trouver un juste équilibre entre le maintien de la compétitivité économique à court terme et la durabilité à long terme.

B. Accroître l'efficacité des infrastructures urbaines

63. Si la surconsommation et le gaspillage des ressources naturelles, notamment de l'eau et de l'énergie, sont sanctionnés, les entreprises et les ménages sont incités à économiser les ressources et à être plus efficaces écologiquement. Des efforts pour améliorer l'efficacité des infrastructures urbaines, en particulier en ce qui concerne l'approvisionnement en eau, les transports et les bâtiments, permettraient également de réduire l'empreinte carbone de la ville sans nécessairement pénaliser les pauvres. Cela exige des investissements à court terme afin de maximiser les gains à long terme, et il faut également que les gouvernements montrent la voie à suivre.

64. Les mesures en faveur de l'efficacité consistent notamment à accroître l'efficacité énergétique des bâtiments en améliorant leur conception, en exploitant davantage la lumière naturelle et la circulation de l'air, en privilégiant les éclairages à faible consommation d'énergie, en isolant mieux et en utilisation des combustibles à faible intensité de carbone. Les gouvernements doivent investir dans les «réseaux intelligents» de distribution d'énergie et faciliter la microproduction et la production décentralisée d'énergies issues de sources renouvelables, en particulier les projets de production d'énergie à partir de déchets.

65. Il est important aussi de renforcer l'efficacité des systèmes de transport urbain. Les stratégies mises en œuvre à cet effet consistent notamment à investir dans les transports en commun plutôt que dans les transports individuels, à taxer plus lourdement les véhicules particuliers ou anciens, à promouvoir les modes de déplacement non motorisés, comme la marche et le vélo, et à encourager l'utilisation de carburants plus propres. Parallèlement, on peut intervenir sur l'aménagement urbain, notamment assouplir les contraintes du

zonage afin d'encourager une mixité de l'occupation du sol, augmenter la densité dans les quartiers riches, créer des espaces verts et publics, et faire en sorte que les villes et les quartiers soient adaptés aux déplacements à pied. Il est important en outre d'encourager un développement plus adéquat des terres à la périphérie des villes afin d'éviter le développement «en ruban» le long des couloirs de transport. Pour ce faire, les pouvoirs publics peuvent avoir recours au réaménagement des terres et au développement orienté.

66. Une mesure clé, pour améliorer l'efficacité, consiste à rendre le système d'approvisionnement en eau plus efficace du point de vue écologique, en réduisant au minimum les pertes d'eau dans le réseau urbain de distribution, et à promouvoir la récupération des eaux pluviales ainsi que le recyclage et la réutilisation. Une gestion des déchets urbains plus efficace, appliquant la règle dite des «3 R» (réduire, recycler, réutiliser) et le principe selon lequel «les déchets sont source de ressources», serait un grand pas vers une plus grande efficacité. Lorsqu'elles traitent leurs déchets solides et leurs eaux usées, les villes devraient utiliser les méthodes approuvées par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, de façon à pouvoir bénéficier du financement de la lutte contre les émissions de carbone.

C. Résoudre les problèmes environnementaux liés à la pauvreté

67. Les pauvres ne peuvent pas profiter de la croissance économique s'ils n'ont pas accès à des services et à des infrastructures qui leur permettent de mieux saisir les nouvelles opportunités. Les gouvernements doivent modifier les politiques qui visent à empêcher les pauvres d'accéder aux infrastructures et aux services. Il existe dans la région plusieurs cas où des groupes de pauvres, en partenariat avec la société civile, se sont organisés en collectif pour avoir accès aux infrastructures et aux services. Le programme Baan Mankong en Thaïlande, les initiatives de Mahila Milan et SEWA (Association des travailleuses indépendantes) en Inde, ou encore le projet pilote Orangi au Pakistan, en sont de bons exemples, et montrent que les pauvres, s'ils s'organisent, peuvent s'équiper en logements et en infrastructures environnementales, obtenir un accès aux services de santé et d'éducation, et négocier avec d'autres acteurs leurs rôles et leurs droits dans la ville.

68. Toutefois, les pauvres ne peuvent pas se lancer seuls dans une telle entreprise. Les pouvoirs publics et la société civile doivent, respectivement, la faciliter, et l'organiser. Il existe plusieurs conceptions de la répartition des rôles entre le gouvernement, les collectivités et la société civile. Par exemple, une approche suivie au Pakistan et en Thaïlande repose sur le concept de développement interne et externe. Dans ce cas de figure, les collectivités, organisées avec l'aide d'organisations non gouvernementales, s'occupent de fournir les infrastructures et les services propres à leur zone d'habitat, tandis que les pouvoirs publics sont chargés de fournir les infrastructures et les services en gros qu'elles ne peuvent pas assurer elles-mêmes. Dans ce contexte, une réforme de l'occupation du sol en milieu urbain s'impose. La mercantilisation du sol urbain doit être compensée par la reconnaissance du fait le sol est un bien public qui relève de l'environnement. L'occupation du sol à des fins exclusivement économiques doit être soumis à des restrictions.

D. S'adapter aux changements climatiques et renforcer la résilience

69. Tout en internalisant les coûts écologiques et en améliorant l'efficacité des infrastructures urbaines, les entreprises peuvent contribuer à réduire les incidences néfastes grâce à une approche générant des bénéfices connexes. En d'autres termes, il s'agit d'adopter des solutions qui sont de toute façon utiles et qui offrent l'avantage connexe de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les pays doivent prendre des mesures d'adaptation qu'ils ne regretteront pas même si une catastrophe s'avère moins intense que prévu. Ce genre d'approche devrait être rentable et permettre d'accroître la résilience face aux chocs autres que les changements climatiques.

70. À cet égard, une mesure clé consiste à intégrer la gestion des catastrophes dans les plans d'urbanisme, notamment à établir une cartographie des quartiers urbains vulnérables, et à élaborer des plans de gestion des catastrophes pour l'ensemble de la ville ainsi qu'au niveau des collectivités, dans lesquels soit prévue la désignation ou la construction de bâtiments sûrs en cas de situation d'urgence. Étant donné que beaucoup de villes asiatiques sont sujettes aux inondations, il est essentiel, pour favoriser l'adaptation urbaine aux changements climatiques, de prendre des mesures de prévention des inondations, notamment d'améliorer la gestion des systèmes naturels d'évacuation ainsi que le ramassage des déchets solides qui obstruent ces systèmes et les cours d'eau, et de protéger et développer davantage les zones humides. D'autres mesures d'adaptation peuvent consister à favoriser l'écologisation urbaine et la sécurité alimentaire, en encourageant l'agriculture urbaine, les jardins verticaux et les « paysages comestibles ».

71. Le relèvement après une catastrophe naturelle exige souvent un accès facile au financement. Il faut promouvoir l'assurance contre les risques de catastrophe parmi les secteurs public et privé. Étant donné que les pauvres sont les plus touchés par les incidences des changements climatiques, il est nécessaire, pour renforcer leur résilience à cet égard, non seulement d'améliorer leurs conditions de logement dans les bidonvilles et les squats, mais aussi de prévoir des programmes d'épargne et de crédit communautaire, des systèmes de protection, et des programmes de micro-assurance.

72. Il est également important, juste après une catastrophe liée aux changements climatiques, d'accorder une attention particulière à la gestion de la santé en milieu urbain, notamment d'améliorer l'accès aux soins de santé d'urgence, comme le traitement des traumatismes et des blessures, et d'empêcher la propagation des maladies à transmission vectorielle comme la dengue, le paludisme et le choléra.

VIII. Améliorer la gouvernance urbaine

73. Comme il a été dit plus haut, les problèmes et les solutions qui se posent aux villes de l'Asie et du Pacifique sont interdépendants. L'efficacité et l'internalisation des coûts écologiques contribueront directement à l'adaptation aux changements climatiques et à l'atténuation de leurs effets. En investissant dans l'amélioration des bidonvilles et en introduisant des programmes d'épargne et de crédit communautaire à l'intention des collectivités pauvres, on peut non seulement accroître la résilience de ces collectivités aux changements climatiques, mais également réduire leur pauvreté et leur permettre de profiter de la croissance économique.

74. Pour relever ces défis interdépendants, il faut renforcer la coordination et l'intégration entre les organismes publics qui étudient les villes et les établissements humains de façon systémique. Pour éviter l'exclusion des pauvres et autres groupes marginalisés, il faut adopter des systèmes de gouvernance qui soient davantage axés sur l'inclusion et la participation de tous. Enfin, à terme, il faudra aborder la gestion des villes selon des approches plus adaptatives, de sorte que chacun puisse rapidement tirer des enseignements de sa propre expérience et de celles des autres et les adapter à la situation qui prévaut.

75. Les organismes publics sont généralement organisés de manière sectorielle. Souvent, ils ne coordonnent pas leurs activités avec celles d'autres organismes, ni avec l'administration locale chargée de gérer la zone urbaine concernée. En outre, il est fréquent que les zones urbaines s'étendent le long de couloirs de transport et chevauchent plusieurs circonscriptions administratives. Il peut s'ensuivre que plusieurs organismes nationaux, provinciaux et locaux soient impliqués dans la gestion d'une zone urbaine donnée, avec souvent des objectifs contradictoires. En conséquence, la gouvernance est non seulement opaque, mais également moins adaptative, car les enseignements ne sont pas mis à profit de manière systémique et la réaction à l'évolution des situations est souvent trop lente.

76. En outre, le plus souvent, les fonctionnaires des départements opérationnels au niveau national et provincial n'ont pas de comptes à rendre à la population locale et relèvent seulement de leurs supérieurs au niveau national. En conséquence, ils sont d'autant moins encouragés à collaborer les uns avec les autres pour coordonner leurs activités, ou à rendre compte de celles-ci à l'administration ou à la population locales. Le développement durable des zones urbaines exige des administrations locales solides qui soient capables de coordonner les interventions de différents départements sectoriels et de cerner et développer les synergies à partir d'actions communes. Il faut pour cela renforcer ces administrations, en leur déléguant des pouvoirs exécutifs et financiers et en améliorant leur capacité de s'acquitter de leurs responsabilités, actuelles et nouvelles. Il faut également renforcer la société civile, de façon qu'elles obligent les administrations locales à rendre des comptes. Sans ces trois éléments, la décentralisation ne servirait guère à favoriser un développement urbain durable et inclusif.

77. La décentralisation doit respecter le principe de subsidiarité. La subsidiarité implique que toute fonction ou activité qui peut être exécutée à un niveau inférieur ne soit pas exécutée à un niveau supérieur, et vice-versa. Ainsi, tout ce que les collectivités peuvent faire ne doit pas être fait par l'administration locale, et tout ce que celle-ci peut faire ne doit pas être fait à des échelons administratifs plus élevés.

78. Cependant, il est des fonctions que les administrations locales, en particulier dans les zones urbaines étendues, ne peuvent pas exercer au-delà des limites de leur compétence territoriale. Ces fonctions-là doivent être assumées par un organisme gouvernemental de niveau supérieur. Un bon exemple est la Metro Manila Authority, qui s'occupe entre autres de la gestion des transports urbains, fonction que les administrations locales qui forment l'agglomération métropolitaine de Manille n'ont pas la capacité d'exercer individuellement.

79. La décentralisation et le renforcement des administrations locales sont des mesures préconisées depuis le début des années 1990 au moins. Nombre de gouvernements ont pris des dispositions dans ce sens. L'Inde et les Philippines ont modifié leur constitution pour reconnaître ce troisième niveau de gouvernement. Toutefois, les efforts déployés sont souvent teintés de réticence. Là où le gouvernement central délègue des fonctions aux administrations locales, il conserve des compétences fiscales comme moyen de contrôle. De même, nombre de pays n'ont pas investi dans le développement des capacités des administrations locales. En outre, là où des fonctions et des compétences fiscales leur ont bien été transférées, avec quelques efforts pour développer leurs capacités, ce sont les élites locales qui ont monopolisé les bénéfices de la décentralisation, transformant certaines administrations locales en quasi-fiefs familiaux, grâce à l'absence de transparence et de société civile dynamique susceptible de réclamer des comptes aux pouvoirs publics.

80. Pour renforcer la société civile de façon qu'elle puisse réclamer des comptes aux pouvoirs publics, il est nécessaire d'avoir accès à des informations exploitables. Celles-ci ne sont généralement pas disponibles, ou alors sous des formes peu compréhensibles par le grand public ou même par les responsables politiques. Des organisations de la société civile telles que Urban Resource Centre, Bombay First et Bangkok Forum jouent un rôle très utile en recueillant et en analysant les informations, et en mobilisant des actions autour des informations. Les nouvelles technologies comme Facebook, Twitter et Flickr peuvent faciliter l'action citoyenne. À la suite des récentes émeutes à Bangkok, plus de 10 000 personnes sont venues aider la municipalité à nettoyer les quartiers touchés. L'initiative a été entièrement organisée par Facebook et Twitter²¹.

81. L'activisme de la société civile conjugué à l'activisme judiciaire a contraint de nombreuses administrations locales à assainir leurs infrastructures ou à les rendre plus efficaces du point de vue écologique. C'est ainsi que la ville de New Dehli a équipé son service de transports publics en véhicules fonctionnant au gaz naturel, et que les communautés résidant autour de la zone industrielle de Maptaput, en Thaïlande, ont réussi, par une action en justice, à faire arrêter la construction de sites industriels potentiellement polluants pour lesquels aucune étude d'impact sur l'environnement n'avait été réalisée.

IX. Développer les innovations

82. Si les villes sont une cause principale du développement non durable des pays de la région, ce sont elles aussi qui peuvent trouver des solutions aux problèmes urbains, car elles sont des centres de connaissances et d'innovation en matière de technologies et de procédés. On trouve dans la région une multitude de technologies, approches et pratiques innovantes qui ouvrent la voie vers un avenir inclusif et durable. Le défi à relever consiste à systématiquement identifier, recenser, analyser, adapter et développer ces solutions innovantes. Il faut pour cela créer un cadre fiscal, réglementaire et institutionnel qui permette aux individus, aux entreprises, aux collectivités et aux organisations de la société civile, et même aux organismes publics, de chercher des solutions innovantes. Il faut aussi que les instituts de recherche et de formation identifient et analysent les facteurs de réussite des pratiques performantes et aident les gouvernements à développer celles-ci.

²¹ *Bangkok Post*, éditorial, 20 juin 2010.

83. De par sa position de commission régionale en passe de devenir un centre pivot de connaissances et de conseils, la CESAP peut aider ses pays membres à identifier, recenser, analyser et reproduire les pratiques et solutions innovantes. Elle peut aussi leur fournir un appui et des conseils techniques pour les aider à développer ces initiatives.

X. Conclusions

84. L'ampleur et le rythme de l'urbanisation, le caractère non durable et exclusif du développement social et économique dans les zones urbaines et les incidences imminentes des changements climatiques posent aux pays de l'Asie et du Pacifique des problèmes énormes, et il est probable que la situation en milieu urbain s'aggraverait avant de s'améliorer. Il ne faut pas pour autant avoir une vision trop pessimiste ou apocalyptique de l'avenir des villes dans la région. Les orientations stratégiques susceptibles de favoriser un développement urbain qui soit durable et inclusif sont en train de se concrétiser.

85. Pour atteindre le quatrième stade – celui de la ville inclusive et durable –, les gouvernements de la région doivent adopter des solutions axées sur l'inclusion et la croissance verte, qui permettent également d'améliorer la résilience face aux changements climatiques. Ces solutions peuvent consister notamment à :

- a) Internaliser les coûts environnementaux, et notamment introduire des mesures fiscales et réglementaires pour aider les pauvres et sanctionner la surconsommation et le gaspillage des ressources naturelles;
- b) Encourager les modes de vie durables, en menant des campagnes de marketing social et d'éducation en partenariat avec la société civile et les entreprises privées pour promouvoir les comportements dans ce sens;
- c) Améliorer l'efficacité des infrastructures urbaines, en introduisant des mesures fiscales et réglementaires qui incitent les entreprises à économiser les ressources et à être plus efficaces du point de vue écologique;
- d) Montrer l'exemple en investissant en faveur de l'efficacité des infrastructures, notamment en ce qui concerne la construction de bâtiments écologiques, les «réseaux intelligents» de distribution d'énergie, les projets de production d'énergie à partir de déchets, les systèmes de transports en commun, les économies d'eau, le recyclage des déchets urbains, etc;
- e) Améliorer l'aménagement urbain, et notamment assouplir les contraintes du zonage afin de favoriser une mixité de l'occupation du sol, augmenter la densité dans les quartiers riches, créer davantage d'espaces verts et publics, créer des quartiers piétonniers et éviter le développement «en ruban» à la périphérie des villes;
- f) Remédier aux problèmes environnementaux liés à la pauvreté, en permettant aux pauvres de participer aux décisions qui concernent le milieu urbain, et en développant et en reproduisant des solutions efficaces qui privilégient les pauvres, favorisent la durabilité environnementale et la résilience, et reposent sur l'organisation communautaire et l'autonomisation des collectivités;

g) Accroître la résilience des villes et des collectivités face aux changements climatiques, en intégrant la gestion des catastrophes dans les plans d'urbanisme par des mesures qui seraient utiles de toute façon (approche «rien à perdre») et qui apportent des bénéfices connexes, en renforçant la prévention des inondations, en encourageant l'écologisation et l'agriculture urbaines, en renforçant la résilience sociale et économique des collectivités, en particulier celle des pauvres, et en améliorant la gestion de la santé en milieu urbain, notamment l'accès aux soins de santé et la lutte contre les maladies à transmission vectorielle.

86. Parallèlement à la mise en œuvre de ces solutions, les gouvernements doivent renforcer la gouvernance au niveau local en appliquant le principe de subsidiarité et en augmentant la capacité des administrations locales d'adopter des stratégies systémiques, ainsi qu'en privilégiant une approche de la gouvernance de plus en plus ouverte et adaptative. Ils doivent également investir dans le renforcement des capacités des administrations locales et déléguer à celles-ci des pouvoirs exécutifs et budgétaires. Quant à la société civile, elle a un rôle essentiel à jouer dans le processus de décentralisation, en obligeant les administrations locales à rendre des comptes.
