



Conseil économique et social

Distr.: Générale
29 août 2011

Français
Original: Anglais

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique Comité de l'environnement et du développement

Deuxième session

Bangkok, 22-24 février 2012

Point 6 d) de l'ordre du jour provisoire

**Tendances et progrès dans le domaine de
l'environnement et du développement:
problèmes émergents et persistants en
matière de développement urbain durable**

Problèmes émergents et persistants en matière de développement urbain durable

Note du secrétariat

Résumé

L'ampleur et le rythme de l'urbanisation en Asie et dans le Pacifique sont sans précédent. Les villes de la région sont non seulement les moteurs de la croissance économique, mais également des pôles de culture et d'innovation. Cependant, dans leur hâte à réaliser le développement économique, les pays ont externalisé les coûts environnementaux et sociaux. En conséquence, les centres urbains de l'Asie et du Pacifique doivent maintenant faire face à des problèmes interdépendants qui touchent à la durabilité environnementale, à la pauvreté et à une vulnérabilité accrue face aux changements climatiques et aux autres catastrophes et crises d'origine naturelle ou provoquées par l'homme. Progresser vers un avenir plus inclusif et durable suppose que les centres urbains de la région deviennent plus « verts », plus équitables et inclusifs, et plus résistants. Il faudra également combler les écarts de développement qui persistent en ce qui concerne les cadres juridiques et fiscaux, les technologies, le financement, et les capacités humaines et institutionnelles, grâce à des approches plus intégrées, plus participatives et plus souples pour la gouvernance et la gestion des villes. La CESAP peut jouer un rôle essentiel pour aider les pays à parvenir au développement urbain durable, en réalisant des travaux normatifs et analytiques, en menant des activités de coopération technique, et en servant de plateforme pour favoriser les débats de politique générale et l'échange de données d'expérience et de pratiques performantes.

Table des matières

	Page
I. Introduction.....	2
II. Une région qui s'urbanise dans un monde urbain.....	3
III. Les villes, moteur de la croissance économique et du progrès social.....	3
IV. Les villes et le développement écologiquement non durable	6
V. La pauvreté urbaine	7
VI. Les villes et les changements climatiques	9
VII. Vers des villes inclusives et durables.....	10
VIII. Le cadre juridique et fiscal.....	11
IX. Le financement du développement urbain durable.....	13
X. Les innovations et technologies vertes	13
XI. Les ressources humaines et les capacités institutionnelles	14
XII. Améliorer la gouvernance urbaine.....	15
A. Des stratégies intégrées et coordonnées.....	16
B. Une gouvernance participative.....	17
C. Des stratégies adaptatives	17
XIII. Conclusions.....	18

I. Introduction

1. La région de l'Asie et du Pacifique est vaste et diversifiée, et comptait 4,1 milliards d'habitants en 2008. Elle comprend aussi bien des géants démographiques que des petits États insulaires. Globalement, le taux de croissance démographique y a considérablement diminué; en 2008, il était estimé à 1 % par an 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 pays sur le plan démographique, économique, social et environnemental. Il n'en reste pas moins que beaucoup ont en commun divers problèmes qui appellent des solutions urgentes. Ces problèmes sont principalement 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. L'élasticité de la demande est bien plus grande pour les biens produits

en milieu urbain 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'augmentation 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 de ce développement 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, et le même phénomène devrait se produire en Asie et dans le Pacifique d'ici à 2025. À l'heure actuelle, environ 43 % des habitants de la région vivent en zone urbaine. Le taux de croissance démographique urbaine 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. Une particularité de la croissance urbaine en Asie et dans le Pacifique est la croissance des mégapoles (c'est-à-dire les villes dont la population dépasse 10 millions). La région compte 11 des 21 mégapoles qui existent dans le monde, dont six des 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'habitants², englobe l'Administration métropolitaine de Bangkok et cinq provinces voisines, tandis que celle appelée Jabotabek (Jakarta-Bogor-Tangerang-Bekasi) a plus de 21 millions d'habitants répartis sur 6 418 kilomètres carrés³. Pourtant, 60 % de la population urbaine dans la région vit dans des villes qui ne dépassent pas un million d'habitants. Les problèmes et les défis qui se posent à ces villes-là suscitent souvent moins d'attention que ceux des mégavilles car celles-ci offrent un plus grand capital politique.

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

6. En général, les pays économiquement avancés tendent à être fortement urbanisés, tandis que ceux qui sont moins avancés ont plutôt un faible niveau d'urbanisation. Même si nombre de pays de l'Asie et du 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 1980 et 1990. À cette époque, nombre de pays développés ont commencé à ouvrir leur marché au commerce mondial, faisant augmenter la demande en produits bon marché en provenance de la région. Les grandes villes ont commencé à profiter des possibilités offertes par la mondialisation économique. Les villes côtières équipées d'un port ont

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

² <http://web.nso.go.th/en/survey/keystat/keystat08.pdf>.

³ <http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu11ee/uu11ee15.htm>.

particulièrement prospéré. L'Asie a commencé à acquérir une réputation d'atelier du monde. Au début, on a privilégié les industries à faible valeur ajoutée et faible technicité, mais à forte intensité de main-d'œuvre, comme le textile et la confection, en tirant parti 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. En conséquence, les zones urbaines ont commencé à s'étendre rapidement.

7. À mesure que la mondialisation se poursuivait, la concurrence pour la production de biens à faible valeur ajoutée s'est intensifiée. C'est pourquoi les villes des pays les plus avancés économiquement ont cherché à attirer les producteurs de biens ayant une valeur ajoutée plus importante et exigeant une main-d'œuvre plus qualifiée, comme les ordinateurs, l'automobile et autres biens de consommation durables.

8. Avec la sophistication croissante des procédés de fabrication et la dispersion géographique des chaînes d'approvisionnement, il est devenu de plus en plus nécessaire d'améliorer les infrastructures, de sorte que les bonnes pièces soient livrées au bon moment et que la production se poursuive 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 tendance a commencé en Asie de l'Est, puis a gagné l'Asie du Sud-Est et se poursuit maintenant en Asie du Sud. Toutefois, le rythme d'investissement restait généralement lent, provoquant des engorgements et d'autres obstacles.

9. Dans nombre de villes, l'industrie manufacturière n'est plus le secteur dominant de l'économie urbaine, ni la principale source d'emploi des citoyens. L'automatisation 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 services. L'agriculture a cédé le pas à l'industrie, qui fait place à son tour au secteur des services.

10. 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 eu 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, passant de 25,8 % en 1991 à 36,4 % en 2007⁴.

11. 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.

⁴ 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).

12. 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 dans le secteur formel.

13. 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.

14. 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 exposé au harcèlement d'agents de la force publique qui cherchent non pas tant à faire respecter la loi, mais à 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.

15. À l'opposé se trouvent les travailleurs hautement qualifiés 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 leur personnel doit avoir accès à des services médicaux de qualité, des écoles, des universités, des instituts de recherche, des hôtels, des centres commerciaux, et des espaces récréatifs et culturels. En conséquence, la qualité et les conditions de la vie urbaine deviennent des éléments importants de la compétitivité des villes.

16. Nombre de villes asiatiques ont donc entrepris d'investir dans la création de musées, de centres commerciaux de luxe, de théâtres, de parcs thématiques et de 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.

17. Beaucoup de villes veulent ainsi 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.

18. L'évolution structurelle de l'économie urbaine, avec le passage de l'industrie manufacturière à celle des services, a également des conséquences sur le développement physique des zones urbaines. Les grandes entreprises industrielles du secteur formel doivent s'installer à la périphérie des villes, généralement le long des infrastructures de transport, ce qui fait naître de nouvelles bandes ou couloirs urbains du fait que des logements et des commerces se développent souvent autour.

19. 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 cela n'a pas été exempt de conséquences. 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 retombées n'ont pas été les mêmes pour toute la population urbaine; les pauvres 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

20. Les villes asiatiques sont exposées à trois grands types de risques environnementaux: ceux liés à la pauvreté, ceux liés au développement industriel, et ceux qui découlent de la prospérité et de la consommation de masse. Un cadre analytique a été mis au point pour décrire l'évolution des villes du point de vue environnemental⁵. Il distingue quatre étapes: a) la phase de la pauvreté; b) la phase du développement industriel; c) la phase de la consommation de masse; et d) la phase de la ville devenue écologiquement durable.

21. Les facteurs qui sous-tendent la phase de la pauvreté sont des taux élevés d'exode rural, un faible revenu par habitant, 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 bidonvilles ou des squats dépourvus d'accès à des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Différents modes de transport, avec ou sans moteur, se disputent des voies urbaines congestionnées, souvent en parallèle d'un système de transports publics déficient.

22. En raison des mauvaises conditions environnementales dans lesquelles ils vivent, les habitants sont exposés aux maladies infectieuses. En général, les problèmes de ce genre n'ont qu'une incidence locale et sont souvent limités à la zone urbaine.

23. 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 (émissions d'oxyde de soufre et de particules) et la pollution de l'eau par les métaux lourds et les déchets industriels solides. Les causes sous-jacentes sont l'industrialisation rapide, la priorité accordée à la croissance économique plutôt qu'à 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. Ces facteurs de risque ont une incidence au niveau local mais aussi régional, car la pollution contamine le sol, l'eau et l'air au-delà des limites de la ville.

24. Les problèmes environnementaux urbains qui découlent des modes de vie prospères, fondés sur une production, une consommation et une élimination massives, sont liés à l'utilisation rapide et non durable des ressources naturelles, en

⁵ Xuemei Bai et Hidefumi Imura, « *A comparative study of urban environment in East Asia: Stage model of urban environmental evolution* », in *International Review for Environmental Strategies*, vol. 1, n°1, 2000 (Institute for Global Environmental Strategies, Hayama, Japon), p.135-158. Peut être consulté en ligne à l'adresse : <http://enviroscope.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=405>.

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. En l'absence de système de transports en commun étendu, le nombre de véhicules particuliers augmente, ce qui entraîne une consommation énergétique accrue, également aggravée par une large utilisation de la climatisation ou du chauffage dans les bâtiments commerciaux et résidentiels. Il s'ensuit une augmentation considérable de l'empreinte carbone. Ces facteurs de risque ont des répercussions non seulement locales, mais aussi régionales et mondiales.

25. Comme le relèvent les auteurs de l'étude sur le milieu urbain en Asie de l'Est⁵, certaines villes d'Asie de l'Est sont passées par les différentes phases de façon séquentielle. Dans la plupart des villes asiatiques, le cycle de chaque étape a été raccourci au point que, dans la pratique, toutes 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. Les différents groupes de la population urbaine rencontrent des séries de problèmes environnementaux différents. 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 la classe moyenne hautement qualifiée, aspirant à une vie plus confortable, consomment et polluent en masse, tandis que d'autres s'installent 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. Les villes de l'Asie et du Pacifique génèrent quelque 300 millions de tonnes de déchets, consomment 67 % de la consommation énergétique totale et produisent 71 % de l'ensemble des gaz à effet de serre. Selon une estimation, l'empreinte carbone de Beijing est à peine inférieure à celle de Londres⁶.

V. La pauvreté urbaine

26. 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 économique rapide. Le Pakistan a également réduit son taux de pauvreté de 64,7 % à 22,6 % entre 1991 et 2005. Celui de la Mongolie, en revanche, est passé de 18,8 % en 1995 à 22,4 % en 2005⁷. En outre, selon des données récentes, pas de moins de 44 millions de personnes seraient tombées dans la pauvreté⁸ à cause des crises alimentaires, énergétiques et financières qui semblent se répéter.

⁶ ONU-HABITAT, *Rapport mondial 2011 sur les établissements humains: les villes et le changement climatique*, Earthscan, Londres, 2011; Tableau 3.5, p. 37. Peut être consulté en ligne à l'adresse: www.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS_2011_full.pdf.

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).

⁸ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22833439~menuPK:34463~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>

27. 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 meilleure 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 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.

28. À ce propos, il est important de comprendre que la pauvreté n'est pas définie seulement comme un manque de revenus. Être pauvre, c'est également manquer des services élémentaires, tels que l'approvisionnement en eau, l'assainissement, l'éducation et les soins de santé, et n'avoir aucun rôle à jouer dans les décisions concernant ses propres conditions de vie et moyens de subsistance. En outre, ces différents aspects de la pauvreté sont 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. Le fait d'être un campagnard qui a migré vers la ville, d'habiter une zone d'habitat informel ou d'appartenir à un groupe ethnique est souvent un facteur d'exclusion.

29. 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 demandé en raison de la croissance économique et démographique. La forte demande en terrains des entreprises privées qui veulent ouvrir des bureaux ou des centres de production fait monter les prix du foncier, et même si les zones d'activités économiques intensives sont source d'emploi pour les pauvres, l'immobilier dans ces mêmes zones leur est inaccessible, y compris lorsqu'il est destiné à un usage d'habitation.

30. Peu de pays de l'Asie et du Pacifique ont réservé des terrains aux logements pour les pauvres. La plupart d'entre eux considèrent le sol comme une marchandise dont le droit d'utilisation peut être acheté et vendu sur le marché libre. Cela ne laisse aux pauvres que deux options: s'installer dans une zone éloignée où le foncier est abordable, ce qui les oblige à faire des trajets longs et coûteux, ou occuper sans autorisation un terrain vacant où se développera un bidonville. Souvent, les pauvres s'installent aussi dans des endroits qui sont impropres à l'habitation du fait des conditions environnementales. Environ 30 à 35 % de la population urbaine de la région vit dans des bidonvilles et des squats⁹.

31. L'accès à un système sûr et fiable d'approvisionnement en eau 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, 96,4 % de la population urbaine dans la région avait accès à un approvisionnement de base en eau potable¹⁰, mais ces statistiques ne tiennent pas compte de la qualité de l'eau ni de la quantité fournie. Or, dans les

⁹ Ibid.

¹⁰ Programme commun OMS/UNICEF de surveillance de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, rapport intitulé *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.

quartiers pauvres, il est fréquent que l'eau, acheminée par canalisations publiques, soit disponible quelques heures par jour seulement; en raison des longs délais d'attente, il est nécessaire de la stocker, 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 % des citoyens ont accès à un système d'assainissement sûr, et 8 % d'entre eux n'ont d'autre choix que de déféquer en plein air, ce qui est non seulement une atteinte à la dignité humaine, mais également une menace pour la santé publique¹¹.

32. 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 les pauvres. 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. À cause du prix élevé des transports, 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.

33. L'accès à des services énergétiques modernes et écologiquement durables est également essentiel pour que les pauvres puissent participer à l'économie urbaine et améliorer leur niveau de vie. Un approvisionnement en énergie insuffisant peut empêcher les enfants d'étudier le soir, ou limiter la capacité des citoyens pauvres d'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.

34. Parallèlement à la croissance économique rapide, les inégalités s'accroissent 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. L'aggravation des inégalités s'explique par les politiques qui privilégient la croissance en favorisant la libéralisation du marché, la stabilité économique et politique, les investissements directs étrangers et le développement des infrastructures économiques. Il s'ensuit des villes dont la population se divise entre travailleurs hautement qualifiés, employés dans l'économie du savoir, et travailleurs faiblement rémunérés, 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.

VI. Les villes et les changements climatiques

35. Une grave menace qui commence à peser sur les zones urbaines de l'Asie et du Pacifique est l'incidence des changements climatiques. 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

¹¹ Ibid.

événements météorologiques extrêmes, tels que sécheresses, inondations, cyclones et canicules.

36. Même si les effets des changements climatiques varient selon les endroits, les zones urbaines y sont particulièrement vulnérables en raison de leur forte concentration d'habitants, de l'importante masse thermique de leurs bâtiments et de leur couverture végétale relativement faible. En conséquence des changements climatiques, l'approvisionnement en eau potable va diminuer, de même que la superficie des terres productives. En outre, les villes seront davantage exposées au risque de tempêtes et d'inondations.

37. 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 d'Asie vit en zone côtière de basse altitude¹². Les villes situées dans les deltas et les plaines côtières peu élevées, ou à proximité, sont particulièrement vulnérables. Une légère hausse du niveau de la mer suffirait à les inonder largement. 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.

38. Nombreux d'autres facteurs ont des répercussions à la fois sur les zones rurales et sur les populations urbaines. La perte de terres agricoles due à des événements climatiques comme les inondations ou la sécheresse compromettra 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 rurales subiront de manière disproportionnée les conséquences de la dégradation de l'environnement et des changements climatiques. Les mesures d'adaptation aux changements climatiques ne doivent pas être dissociées de celles visant à combattre la pauvreté.

VII. Vers des villes inclusives et durables

39. Les villes en Asie et dans le Pacifique doivent à la fois poursuivre le développement économique, veiller à la durabilité environnementale, réduire la pauvreté et les inégalités, et se préparer en prévision des changements climatiques et autres crises ou catastrophes naturelles ou causées par l'homme. Cela suppose d'agir sur trois fronts interdépendants:

- a) accroître l'efficacité et rendre le développement urbain plus « vert »;
- b) accroître l'intégration et l'équité; et
- c) accroître la résilience face aux changements climatiques et autres crises.

¹² ONU-HABITAT, *L'état des villes du monde 2008-2009*, Nairobi, 2008.

40. Pour traiter ces problèmes efficacement, il est nécessaire de suivre une approche systémique, en tenant compte des interconnexions et synergies qui existent entre les divers sous-systèmes urbains, ainsi que leur influence mutuelle. Plusieurs écarts de développement devront être comblés en suivant cette approche, notamment en ce qui concerne: a) le cadre juridique et fiscal; b) le financement du développement urbain; c) les technologies et innovations; et d) les capacités des institutions et des ressources humaines.

41. Comme on l'a vu plus haut, l'économie urbaine englobe tout un éventail d'activités des secteurs formel et informel. Il faut donc concevoir des stratégies et des approches pour l'ensemble de cet éventail, et non pas seulement pour le secteur formel de l'économie. Il faut toutefois garder à l'esprit, en concevant ces stratégies, qu'une régularisation du secteur informel peut souvent se révéler contre-productive.

VIII. Le cadre juridique et fiscal

42. On peut introduire des mesures à la fois législatives, réglementaires et fiscales pour internaliser les coûts environnementaux et sociaux. Les mesures législatives peuvent servir à modifier les incitations et signaux commerciaux, et encourager ainsi un changement de comportement chez les consommateurs et les fabricants. Parmi les exemples d'initiatives prises dans ce sens, on peut citer le passage aux carburants « propres » des véhicules publics à Delhi, en Inde, l'obligation pour les véhicules particuliers circulant dans le centre-ville de Jakarta de transporter un nombre minimal de passagers, l'interdiction d'utiliser des sacs en plastique à Dhaka, au Bangladesh, la réglementation des moto-taxis par les autorités publiques à Bangkok, ou encore l'instauration d'un salaire minimal dans les zones urbaines.

43. Des mesures fiscales sont nécessaires pour garantir que l'utilisation des ressources naturelles, en particulier l'eau et l'énergie, soit facturée au prix adéquat. Une solution consiste à introduire une tarification progressive qui permette d'aider les pauvres tout en sanctionnant la surconsommation et le gaspillage. S'agissant de l'eau, par exemple, on peut envisager de fournir gratuitement le volume nécessaire aux besoins élémentaires et d'appliquer une tarification croissante en cas d'utilisation plus intensive ou de gaspillage. La fourniture d'électricité peut être soumise à des règles similaires. Un autre moyen d'internaliser les coûts environnementaux est d'instaurer un péage pour l'accès au centre-ville. Des mesures de ce genre ont déjà été introduites dans nombre de pays et doivent maintenant être renforcées et appliquées plus efficacement.

44. 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 ces ressources et à être plus efficaces écologiquement. Des efforts pour améliorer l'efficacité des infrastructures urbaines, en particulier l'approvisionnement en eau, les transports et les bâtiments, permettraient également de réduire l'empreinte carbone de la ville sans nécessairement pénaliser les pauvres.

45. On peut aussi prendre des mesures fiscales pour aider directement les pauvres et les marginalisés, par exemple en créant des systèmes de protection sociale comme des fonds de pension et des assurances médicales pour les travailleurs indépendants du secteur informel ou des micro-entreprises, ou en encourageant la création de mécanismes d'épargne et de crédit à base

communautaire qui peuvent servir à canaliser les ressources et allocations versées par l'État vers les pauvres organisés collectivement.

46. Les mesures fiscales et réglementaires devront probablement être complétées par des campagnes de marketing social et de sensibilisation, notamment en partenariat avec la société civile et les entreprises privées, afin de 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. Une stratégie judicieuse peut consister à cibler les enfants - et, à travers eux, leurs parents -, par exemple en utilisant le concept des « écoles vertes ».

47. L'internalisation des coûts environnementaux entraîne 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, il se peut que les biens et les services du pays perdent en compétitivité. Les gouvernements peuvent donc être amenés à appliquer les principes de la neutralité fiscale afin de trouver un juste équilibre entre le maintien de la compétitivité économique à court terme et la durabilité à long terme.

48. Les mesures fiscales et réglementaires peuvent aussi permettre de renforcer l'intégration. Aux Philippines, par exemple, la participation des groupes communautaires et des organisations non gouvernementales aux administrations locales est obligatoire. De même, le Gouvernement indien exige qu'un tiers des élus locaux soient des femmes, ce qui se traduit par une augmentation considérable du nombre de femmes aux postes à responsabilités au niveau local. Dans nombre de pays, les gouvernements commencent à reconnaître les droits des citadins pauvres qui habitent les bidonvilles ou les squats, et leur fournissent des papiers d'identité et un accès aux services municipaux.

49. Les lois et règlements d'urbanisme sont un élément important des réformes fiscales et réglementaires. Lorsqu'il est bien utilisé, l'urbanisme est un excellent moyen de remédier aux problèmes urbains, selon des approches systémiques qui permettent d'intégrer la planification physique, socioéconomique et environnementale et de repérer les synergies et les avantages connexes. Les villes d'Asie sont souvent constituées d'un centre dense et de zones suburbaines étendues qui se développent généralement le long de couloirs de transport. Comme le développement urbain et l'urbanisation du sol se produisent dans des zones jusqu'alors 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 couloir 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 ayant leur propre compétence territoriale, les nouvelles zones urbaines ainsi créées posent de nouveaux défis sur le plan économique, social et environnemental, et exigent une révision des stratégies et des institutions en matière d'urbanisme, de gestion et de gouvernance. Pour que le développement urbain soit durable, il est capital de renforcer les lois d'urbanisme

et d'en étendre le champ d'application de sorte qu'elles couvrent les zones suburbaines. Certains pays, comme la Chine, le Viet Nam et le Pakistan, ont ainsi créé des administrations locales dont la compétence couvre les zones à la fois urbaines et suburbaines et qui peuvent donc faire appliquer des lois et des règlements d'urbanisme dans l'ensemble de ces zones.

50. Dans ce contexte, une réforme de l'occupation des sols en milieu urbain est essentielle. La mercantilisation du sol urbain doit être compensée par la reconnaissance du fait que le sol est un bien public qui relève de l'environnement. Son aménagement et son occupation doivent être soumis à des restrictions, de façon que le sol serve davantage à des fins sociales et environnementales, par exemple pour créer des logements pour les citoyens pauvres, des espaces verts et des couloirs de transports en commun.

IX. Le financement du développement urbain durable

51. La manière dont sont financés le développement urbain et la gestion urbaine est essentielle pour garantir des villes inclusives et durables. Les principaux défis qu'il faut relever à cet égard sont les suivants: revoir les mécanismes financiers municipaux existants pour les rendre plus efficaces, trouver de nouvelles sources de financement externes et établir des liens plus solides entre les mécanismes financiers officiels du développement urbain et ceux des citoyens pauvres.

52. Dans nombre de pays de la région, même si les fonctions et les pouvoirs de l'exécutif ont été décentralisés, l'autorité en matière budgétaire reste souvent dévolue aux échelons plus élevés et les administrations locales ne peuvent donc pas consacrer des sommes importantes au développement urbain sans l'autorisation des instances hiérarchiquement supérieures. Et même lorsqu'elles ont cette faculté, les administrations locales n'ont souvent pas la capacité d'en faire pleinement usage. Par conséquent, réformer le système financier des municipalités et renforcer leurs capacités sont des éléments importants de toute stratégie de développement.

53. Afin de rendre les villes inclusives et durables, il sera nécessaire d'injecter des fonds pour investir dans des infrastructures et des services urbains tels que les transports en commun et les systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Même si l'internalisation des coûts environnementaux libérera des ressources susceptibles d'être investies dans les infrastructures urbaines, des fonds supplémentaires seront nécessaires, au moins à court terme. De nouvelles sources de financement, comme les réserves en devises étrangères des pays asiatiques (5 billions de dollars), les fonds souverains ou les envois de fonds des travailleurs expatriés, pourraient être exploitées pour financer le développement urbain durable. Les liens entre le système financier officiel et celui des pauvres sont un aspect important. Il existe de bons exemples d'initiatives visant à développer ces liens, comme le programme Baan Mangkong en Thaïlande ou les facilités de financement proposées par la banque indienne National Housing Bank aux organismes communautaires et de microfinance.

X. Les innovations et technologies vertes

54. Les villes sont une cause principale du développement non durable des pays de la région, mais ce sont elles qui peuvent trouver des solutions aux problèmes urbains, car elles sont des centres de savoir 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 à 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 innovations et technologies performantes et aident les gouvernements à les développer.

55. De nombreux pays sont en train de développer des villes écologiques où l'on s'efforce de réduire le gaspillage et la production de déchets. Ces initiatives sont d'autant bienvenues que de telles expériences sont souvent l'occasion de mettre au point de nouvelles technologies et des méthodes et approches innovantes, et de créer en même temps de nouveaux emplois « verts ».

56. L'introduction de nouvelles technologies, de nouveaux procédés de fabrication ou de pratiques innovantes signifie souvent que ces nouveautés profiteront à ceux qui ont accès à l'information, au savoir et au capital, tandis que ceux qui n'y ont pas accès seront laissés pour compte. Souvent, ces nouvelles technologies sont beaucoup plus chères, car il faut intégrer le coût de leur élaboration. Dans les deux cas, les pauvres sont généralement perdants. C'est pourquoi il faut concevoir et appliquer des stratégies permettant de minimiser les conséquences pour les pauvres.

57. Cependant, les nouvelles technologies ne sont pas nécessairement sophistiquées et coûteuses. Il faut encourager la recherche pour mettre au point des technologies appropriées qui profitent aussi aux pauvres, en particulier dans les universités et les institutions publiques.

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

XI. Les ressources humaines et les capacités institutionnelles

59. Un obstacle important au développement inclusif et durable est l'insuffisance des ressources humaines et des capacités institutionnelles, non seulement celles des pouvoirs publics, mais aussi chez d'autres parties prenantes majeures, comme les organisations de la société civile, le secteur privé et les instituts de recherche et de formation. S'agissant des pouvoirs publics, ce sont les administrations locales, le plus souvent, qui manquent de ressources humaines et de capacités institutionnelles, car elles ont également moins de pouvoirs sur le plan financier et exécutif.

60. Pour développer la capacité des ressources humaines, il faut intervenir, par des actions et des programmes, sur trois fronts: pour changer les comportements, pour accroître les connaissances et pour améliorer les compétences. Il existe un nombre considérable de publications sur le renforcement des capacités à la fois des pouvoirs publics et de la société civile, et plusieurs programmes dans ce domaine ont été entrepris au sein du système des Nations Unies ainsi qu'en dehors de celui-

ci, quoique avec des résultats variables. Les enseignements qui en ont été tirés montrent qu'un effort soutenu sur plusieurs années est nécessaire, et doit aller de pair avec la mise en place de moyens institutionnels permettant de rémunérer convenablement les fonctionnaires et de leur donner la possibilité de mettre en pratique leurs compétences et connaissances nouvellement acquises.

61. Les organisations gouvernementales doivent s'attacher davantage à tirer des enseignements de leurs propres expériences et de celles des autres. Il est également important de créer un espace institutionnel où les parties prenantes à différents échelons de l'administration, des organisations de la société civile, du secteur privé et des instituts de recherche et de formation peuvent interagir, échanger des vues, étudier les solutions possibles et s'accorder sur les meilleurs moyens d'aller de l'avant. Cela est d'autant plus important qu'il existe un grand décalage entre les cycles politiques à court terme et les délais plus longs qui sont nécessaires pour remédier aux problèmes des villes. Différentes approches, comme définir un concept stratégique d'avenir urbain commun, simuler des scénarios et organiser des forums urbains, peuvent faciliter l'élaboration d'une vision d'avenir qui aille au-delà des considérations politiques à court terme.

62. Le rôle des écoles d'administration publique et des instituts de formation en administration publique locale est essentiel. Les réseaux tels que le Réseau des instituts de formation et de recherche en administration publique locale en Asie et dans le Pacifique (LOGOTRI) peuvent contribuer considérablement au développement des capacités. De même, les réseaux qui regroupent des collectivités locales aux niveaux national et régional pour favoriser les échanges sud-sud et nord-sud, comme la section Asie-Pacifique de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU-ASPAC) et le Réseau régional des autorités locales pour la gestion des établissements humains (CityNet), sont des outils importants pour l'échange de données d'expérience et de connaissances. Dans la société civile, des réseaux d'apprentissage similaires ont beaucoup contribué à renforcer les capacités des organisations de ce secteur et méritent donc d'être renforcés.

XII. Améliorer la gouvernance urbaine

63. Comme il a été dit plus haut, les problèmes qui se posent aux villes de l'Asie et du Pacifique sont interdépendants, de même que les solutions qui s'offrent à elles. L'écoefficacité et l'internalisation des coûts écologiques faciliteront directement l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs effets. En améliorant les bidonvilles et en introduisant des systèmes communautaires d'épargne et de crédit pour les collectivités pauvres, on peut non seulement accroître la résilience de ces collectivités face aux changements climatiques, mais également réduire leur pauvreté et leur permettre de profiter de la croissance économique.

64. Pour relever ces défis interdépendants, les organismes publics qui étudient les villes et les établissements humains de façon systémique doivent intégrer et coordonner davantage leurs travaux. Pour éviter l'exclusion des pauvres et des autres groupes marginalisés, il faut adopter des systèmes de gouvernance qui soient plus axés sur l'intégration 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.

A. Des stratégies intégrées et coordonnées

65. 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 arriver 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 opaque et moins adaptative, car il n'y a pas d'exploitation systémique des enseignements tirés et la réaction à l'évolution des situations est souvent trop lente.

66. En outre, les fonctionnaires des ministères d'exécution qui interviennent au niveau national ou provincial n'ont généralement pas de comptes à rendre à la population locale et relèvent seulement de leur hiérarchie au niveau central. 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 leurs différents services sectoriels et de cerner et développer des synergies à partir d'actions communes. Il faut pour cela renforcer ces administrations, en leur déléguant des pouvoirs exécutifs et financiers et en leur donnant les moyens de s'acquitter de leurs responsabilités, actuelles et nouvelles. Il faut également renforcer la société civile, de façon qu'elle oblige les administrations locales à rendre des comptes. Sans ces trois éléments, la décentralisation ne peut guère favoriser un développement urbain durable et inclusif.

67. La décentralisation doit respecter le principe de subsidiarité, qui veut que toutes les fonctions ou activités soient exécutées au niveau où elles peuvent l'être le plus efficacement. Par conséquent, des questions qui peuvent être traitées avec efficacité au niveau local, comme le développement communautaire ou l'éclairage public, ne devraient pas relever de la compétence de services administratifs d'échelon supérieur. À l'inverse, des fonctions telles que la gestion des infrastructures et des services communs peuvent être mieux exécutées à un échelon plus élevé et ne devraient donc pas relever des administrations locales. Un bon exemple est la Metro Manila Authority, qui s'occupe entre autres des transports urbains et du traitement des déchets solides, tâches que les administrations locales qui forment l'agglomération métropolitaine de Manille n'ont pas la capacité d'assumer individuellement.

68. La décentralisation et le renforcement des administrations locales sont des mesures préconisées depuis le début des années 1990 au moins, et 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. En outre, nombre de pays n'ont pas investi dans le développement des capacités des administrations locales. De plus, 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, faute de transparence et

de société civile dynamique susceptible de réclamer des comptes aux pouvoirs publics.

B. Une gouvernance participative

69. 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 pour le grand public ou même pour les responsables politiques. Des organisations de la société civile telles que le Urban Resource Centre, Bombay First et le Bangkok Forum jouent un rôle très utile en recueillant et en analysant des informations, puis en mobilisant des actions autour de ces informations. Les nouveaux réseaux sociaux 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 Twitter¹³. Cependant, ces nouvelles sources d'information sociale sont à double tranchant. Il semble que les médias électroniques et les *smart phones* (« téléphones intelligents ») auraient joué un rôle dans l'organisation et la propagation des émeutes¹⁴.

70. L'activisme de la société civile, conjugué à celui des autorités judiciaires, a contraint de nombreuses administrations locales à assainir leurs infrastructures ou à les rendre plus écologiques. C'est ainsi que la ville de New Delhi a équipé son service de transports publics en véhicules fonctionnant au gaz naturel.

71. Les enseignements tirés de campagnes et de partenariats qui se sont révélés efficaces montrent que le facteur individuel de réussite le plus important est l'existence d'un espace institutionnel permettant une interaction à la fois collaborative et antagoniste entre la société civile, le secteur privé et les pouvoirs publics. L'absence d'un tel espace engendre souvent la violence. L'expérience montre qu'il est également essentiel d'autonomiser les pauvres par l'information et la mise en place de mécanismes collectifs, de sorte qu'ils puissent interagir sur un pied d'égalité. Si l'on veut que chacun puisse participer aux mécanismes et institutions de gouvernance sur un pied d'égalité, il faut donner les moyens de le faire aux éléments les plus faibles ou marginalisés de la société, comme les citoyens pauvres. À cet égard, nombre d'organisations gouvernementales ou non gouvernementales mettent en œuvre des programmes visant à aider les pauvres à se doter de mécanismes collectifs, comme des systèmes communautaires d'épargne et de crédit ou des coopératives, ce qui contribue grandement à égaliser les rapports de pouvoir dans la société et à rendre la gouvernance plus inclusive.

C. Des stratégies adaptatives

72. Avec la mondialisation et les changements climatiques, la région entre dans une ère d'imprévisibilité. Il est probable que les villes devront faire face à des catastrophes naturelles, aux conséquences de mauvaises récoltes, à des épidémies, et aux effets des crises énergétiques et financières mondiales. Il est toutefois impossible de prévoir quand ces événements surviendront, ni quelle sera leur ampleur. Les gouvernements doivent donc adopter des stratégies qui combinent la prévision des situations d'urgence et l'intervention rapide. La tâche n'est pas aisée,

¹³ *Bangkok Post*, éditorial, 20 juin 2010.

¹⁴ <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2087337,00.html>

comme l'ont montré le tremblement de terre, le tsunami et la catastrophe nucléaire qui se sont récemment produits au Japon. Il faudra privilégier de plus en plus les formes de gouvernance axées sur la réactivité, et créer des cellules stratégiques capables de mobiliser et de coordonner des interventions, non seulement au niveau des pouvoirs publics, mais aussi auprès des autres principales parties prenantes.

73. À cet égard, il est capital d'avoir accès aux technologies de l'information et de la communication, afin de diffuser les informations en temps réel et d'en faciliter l'échange entre les organismes gouvernementaux et les autres parties prenantes. Ces technologies étant de moins en moins coûteuses, il est rentable de mettre en place des systèmes d'information urbaine qui rendent la gouvernance plus intégrée, coordonnée et réactive. Cela suppose néanmoins de régler au préalable certains problèmes, comme le manque d'harmonisation des normes et de cartographie urbaine.

74. En outre, les institutions publiques doivent devenir des lieux d'apprentissage permanent, qui tirent des enseignements de leur propre expérience et de celle des autres. Les associations nationales et régionales d'administrations locales jouent à cet égard un rôle important, de même que les instituts de recherche et de formation en administration publique locale et les forums urbains présents au niveau national ou local.

XIII. Conclusions

75. 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. Mais il ne faut pas pour autant avoir une vision trop pessimiste ou apocalyptique de l'avenir des villes dans la région.

76. Les orientations stratégiques susceptibles de favoriser un développement urbain durable et inclusif sont de plus en plus évidentes: il faut combler les écarts de développement en ce qui concerne le cadre juridique et fiscal, le financement du développement urbain, l'urbanisme, les technologies vertes et les innovations, et le développement des ressources humaines et des capacités institutionnelles. En outre, les villes devront adopter des approches intégrées, coordonnées, adaptatives et participatives en matière d'urbanisme et de développement, de gestion et de gouvernance du milieu urbain.

77. Étant donné que cette évolution suppose de modifier radicalement le modèle de développement actuel, les gouvernements devront adopter des stratégies et des solutions progressives, qui tirent parti de ce qui existe déjà, en recherchant les avantages connexes et en appliquant l'approche qui consiste à éviter autant que possible d'éventuels regrets. En d'autres termes, ils devront prendre des mesures utiles au développement, par exemple pour améliorer l'efficacité ou pour remédier au problème des déchets urbains. Un avantage connexe de telles mesures serait la réduction des empreintes carbone. Ils devront aussi favoriser l'approche « sans regrets », par exemple en encourageant les secteurs public et privé à contracter des assurances pour mieux affronter les conséquences des catastrophes naturelles.

78. Pour faciliter la mise en œuvre de ces solutions, les gouvernements doivent renforcer la gouvernance au niveau local en appliquant le principe de subsidiarité et en aidant les administrations locales à adopter des stratégies systémiques et des

approches de plus en plus inclusives et adaptatives. 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 cette entreprise, pour mobiliser la volonté politique nécessaire à la réalisation des changements voulus, et pour obliger les pouvoirs publics à rendre des comptes.

79. À cet égard, la CESAP peut aider ses membres et membres associés à parvenir au développement urbain inclusif et durable, par les moyens suivants:

a) Effectuer des travaux normatifs et des recherches analytiques sur des questions émergentes, des sujets de pointe et des pratiques innovantes, et notamment établir des rapports régionaux et sous-régionaux sur l'état des villes et des notes d'information sur les problèmes spécifiques au milieu urbain, qu'ils soient nouveaux ou persistants, comme le financement, la mobilité, l'urbanisme, le logement urbain, la gestion du sol ou encore la réduction de la fracture urbaine;

b) Organiser des dialogues de haut niveau et à forte visibilité sur des questions de politique générale, aux niveaux régional et sous-régional, ainsi que des forums urbains ou des conférences ministérielles consacrées à un sujet donné;

c) Recenser, analyser, compiler et diffuser des informations sur les innovations en matière de politiques, de processus et de technologies, et entreprendre des travaux de recherche-action et d'analyse en vue de mettre au point de nouvelles stratégies et de nouveaux modèles susceptibles d'être reproduits;

d) Renforcer les capacités des pays de sorte que ceux-ci puissent adapter, reproduire et étendre les pratiques novatrices;

e) Promouvoir la coopération sud-sud et nord-sud par le réseautage et l'échange de connaissances et de données d'expérience.

80. Les membres et membres associés sont invités à examiner les questions susmentionnées et à partager leur expérience et leurs pratiques innovantes à cet égard.

81. Le Comité est invité à donner au secrétariat des orientations sur l'approche que celui-ci devrait suivre dans l'exécution de ses travaux et de ses programmes, en vue de promouvoir un développement urbain inclusif et durable en Asie et dans le Pacifique.
