



Conseil économique et social

Distr. générale
27 mars 2015

Français
Original: Anglais

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique

Soixante et onzième session

Bangkok, 25-29 mai 2015

Point 3 d) de l'ordre du jour provisoire*

Examen des questions relatives à l'appareil subsidiaire de la Commission, y compris les activités des institutions régionales: environnement et développement

Vers un avenir urbain durable, inclusif et résilient pour l'Asie et le Pacifique

Note du secrétariat**

Résumé

La région Asie-Pacifique compte aujourd'hui plus de deux milliards de résidents urbains et d'ici à 2018, selon les estimations, plus de la moitié de la population de la région vivra dans des villes – proportion qui passera à 64 % en 2050. Il s'agit d'une évolution démographique, économique et culturelle sans précédent, qui refaçonnera sans aucun doute la région. Une telle transformation peut et doit être mise à profit mais, à l'heure actuelle, une grande partie des villes de la région se caractérisent par des modèles d'utilisation des ressources inefficaces, des niveaux élevés et croissants d'inégalités de revenus et autres formes d'inégalité, une dégradation de l'environnement et des systèmes de gouvernance déficients. Il est urgent de repenser les politiques urbaines à la lumière des projections régionales et du décalage qui existe à l'évidence entre les modèles actuels de développement urbain et ce qui est nécessaire pour réaliser un avenir urbain durable, inclusif et résilient. Le présent document met en évidence non seulement les problèmes complexes en la matière, mais aussi les possibilités offertes par l'urbanisation des États membres de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP). Il propose à la Commission pour examen des recommandations concernant la manière de s'adapter à l'avenir urbain commun de la région.

* E/ESCAP/71/L.1/Rev.1.

** La soumission tardive du présent document est due à la nécessité d'y inclure des informations supplémentaires recueillies à l'occasion de consultations.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction.....	2
II. Vers un nouveau programme pour les villes: repenser l'urbanisme en Asie et dans le Pacifique	3
III. Les villes de l'Asie et du Pacifique face à une crise égalitaire: le défi de l'inégalité urbaine est aussi pressant que celui de l'élimination de la pauvreté.....	6
IV. La région doit améliorer la qualité de l'environnement urbain.....	8
V. Développer des villes résilientes.....	12
VI. Villes pour tous	15
VII. De la gouvernance compétitive à la gouvernance collaborative	17
VIII. Conclusions: questions portées à l'attention de la Commission	19

I. Introduction

1. En octobre 2016, la troisième Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) se tiendra à Quito. L'objectif principal de cette conférence est d'adopter un « nouveau programme pour les villes » pour les vingt prochaines années. Dans sa résolution 66/207, et conformément au cycle vicennal¹, l'Assemblée générale a décidé d'organiser la conférence Habitat III pour relancer le mouvement mondial en faveur d'une urbanisation durable et a encouragé le système des Nations Unies, en particulier les commissions régionales, à contribuer activement à ses préparatifs. Ce programme pour les villes est aujourd'hui plus pertinent et urgent qu'il ne l'a jamais été auparavant. Pour la première fois dans l'histoire, la population des villes est plus élevée que celle des zones rurales et on prévoit que d'ici à 2050, les citoyens représenteront 66 % de la population mondiale.

2. Les villes sont désormais résolument à l'ordre du jour du programme mondial de développement durable. Le Secrétaire général a affirmé que « notre combat pour la durabilité mondiale se gagnera ou se perdra dans les villes² ». L'importance du développement urbain durable a été reconnue dans le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, intitulé « L'avenir que nous voulons », qui a fait de l'objectif « villes et établissements humains viables » un des domaines thématiques clés du cadre d'action et de son suivi³.

3. Par ailleurs, le développement urbain durable figurait parmi les principales questions examinées dans le cadre des objectifs de développement durable, comme en témoigne l'objectif 11 – « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables » – proposé dans le Rapport du Groupe de travail ouvert de

¹ La conférence Habitat I s'est tenue en 1976 à Vancouver (Canada); Habitat II a eu lieu en 1996 à Istanbul (Turquie).

² Nations Unies, affirmation du Secrétaire général à l'occasion d'une manifestation de haut niveau réunissant des maires et des autorités régionales, tenue à New York le 23 avril 2012. Disponible à l'adresse: www.un.org/press/en/2012/sgsm14249.doc.htm.

³ A/RES/66/288, annexe.

l'Assemblée générale sur les objectifs de développement durable, qui a été présenté à sa soixante-huitième session⁴.

4. Ayant à l'esprit l'importance du développement urbain durable pour la région Asie-Pacifique, la commission, dans sa résolution 70/12 relative au renforcement des efforts en faveur des établissements humains et du développement urbain durable pour la région de l'Asie-Pacifique, a demandé au secrétariat de continuer d'analyser les conditions et les tendances se rapportant aux établissements humains et au développement urbain durable en Asie et dans le Pacifique dans les trois dimensions du développement durable, de définir des stratégies pour remédier aux difficultés persistantes et émergentes, et de continuer de faciliter la compréhension et l'action au niveau régional, s'agissant des questions essentielles du logement et du développement urbain durable.

5. Toujours dans sa résolution 70/12, la Commission a reconnu la contribution de la CESAP aux préparatifs régionaux pour la tenue d'Habitat III et a prié le secrétariat, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour les établissements humains et autres organismes et institutions concernés, d'organiser le sixième Forum Asie-Pacifique de l'urbanisation consécutivement à la réunion préparatoire régionale de haut niveau en Indonésie en 2015 pour apporter une contribution de fond aux discussions, et de soutenir le Gouvernement indonésien dans les préparatifs régionaux d'Habitat III. Les gouvernements de la région ont un rôle important à jouer en s'attaquant aux grandes problématiques et en saisissant les opportunités qu'offre l'avenir urbain commun des pays de la région. Afin d'aider les États membres de la CESAP à organiser les préparatifs d'Habitat III, le présent document renferme une série de recommandations destinées à être examinées par la Commission⁵ en vue d'appuyer l'élaboration d'un « nouveau programme pour les villes⁶ ».

II. Vers un nouveau programme pour les villes: repenser l'urbanisme en Asie et dans le Pacifique

6. Il est urgent de repenser les politiques urbaines à la lumière des projections régionales et du décalage manifeste entre les modes de développement urbain actuels et ce qu'il conviendrait de faire pour garantir aux villes un avenir durable, inclusif et résilient. La présente section traite des dimensions spatiales, de la question des mégapoles et de l'importance que revêtent les petites villes et les villes moyennes. Il y est expliqué que les modes de planification et de gestion urbaines traditionnels sont en décalage avec les grandes tendances, d'où un certain nombre de problèmes fondamentaux, tant d'un point de vue économique, que social ou environnemental. Il faut voir au-delà de la planification urbaine et changer de perspective afin d'envisager la gestion des villes en tant que composante essentielle des politiques nationales et régionales de développement, ce qui passe notamment par l'élaboration de « politiques urbaines nationales ». De telles approches holistiques doivent permettre de mieux intégrer les politiques d'urbanisme et la planification nationale et de mieux conjuguer croissance urbaine et développement national et régional et les politiques qui s'y rapportent.

⁴ A/68/970.

⁵ E/ESCAP/70/13.

⁶ Conseil d'administration d'ONU-Habitat, résolution 24/14.

7. Avec plus de 4,3 milliards d'habitants, l'Asie et le Pacifique est la région la plus peuplée du monde, représentant 60 % de la population mondiale; sur ces 4,3 milliards d'habitants, plus de 2 milliards vivent dans des zones urbaines (47,7 % de la population totale de la région⁷). Les citadins de la région représentent désormais 55 % de la population urbaine dans le monde. Si la région n'affiche pas encore un niveau d'urbanisation aussi élevé que l'Europe, l'Amérique du Nord ou l'Amérique latine, son taux de croissance urbaine de 2,3 % par an est tout de même le deuxième plus élevé du monde⁸.

Une région de mégapoles

8. Il est important pour les décideurs de connaître les effectifs de la population. Une des caractéristiques de l'urbanisation de la région tient au nombre considérable de personnes concernées. La population urbaine de la Chine combinée à celle de l'Inde représente déjà 1,2 milliard de personnes, et ces deux pays généreront encore 696 millions de résidents urbains d'ici à 2050. D'après les projections actuelles des Nations Unies, la population urbaine de la région Asie-Pacifique devrait atteindre les 3,2 milliards d'ici à 2050. Il n'est donc pas étonnant que l'urbanisation de la région soit caractérisée par l'extraordinaire croissance de mégapoles comptant plus de 10 millions d'habitants. En 2014, sur les 28 mégapoles du monde, 17 se trouvaient dans la région et beaucoup d'entre elles vont sans doute s'agrandir encore pour devenir des agglomérations urbaines beaucoup plus vastes⁹. En plus des mégapoles actuelles, en 2014, la région comptait 75 agglomérations urbaines de plus de 3 millions d'habitants.

9. Dans certains cas, l'augmentation de la population urbaine et l'expansion spatiale des villes va jusqu'à redéfinir leur étendue et leurs limites. Ainsi, plusieurs « régions méga-urbaines » et vastes couloirs urbains se sont étendus bien au-delà des périphéries municipales ou autres existantes. Par exemple, le delta de la rivière des Perles en Chine se compose de neuf villes très rapprochées les unes des autres qui représentent une population totale de près de 60 millions de personnes, ce qui en fait une des zones urbaines les plus densément peuplées au monde. Il existe d'autres couloirs urbains majeurs dans le monde, comme au Japon, le couloir suivant la ligne du Shinkansen (train à grande vitesse) Tokyo-Yokohama-Nagoya-Osaka-Kobe-Kyoto, en Chine du Nord-Est, le couloir Beijing-Tianjin-Tangshan et en Inde, le couloir Mumbai-Pune. Jusqu'à maintenant, il a été difficile de gérer de manière globale les régions méga-urbaines, étant donné qu'elles sont souvent divisées d'un point de vue administratif, quand bien même leur mode de développement et leurs besoins en la matière transcendent les frontières administratives.

L'importance des villes secondaires

10. Bien que la région Asie-Pacifique renferme la plupart des toutes grandes agglomérations urbaines du monde, la majorité des citadins de cette

⁷ CESAP, *Annuaire statistique pour l'Asie et le Pacifique 2014* (publication des Nations Unies, ST/ESCAP/2704).

⁸ Les taux d'urbanisation sont très variables dans la région, se situant entre 100 et 93 % pour Singapour et le Japon respectivement, et 13 et 20,5 % pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée et le Cambodge, respectivement. Source: Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, Division de la population, *World Urbanisation Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (New York, 2014).

⁹ Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, Division de la population, *World Urbanisation Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (New York, 2014).

région ne vivent pas dans ces grands centres urbains¹⁰. Pour l'essentiel, les citadins vivent dans des villes petites ou moyennes en expansion rapide, où se jouent les grandes transformations du paysage urbain¹¹. En effet, plus de la moitié des habitants des villes de la région (54,4 %) vivent dans de petites villes de moins de 500 000 habitants. Les petites villes et agglomérations secondaires ne disposent souvent pas de la même base de ressources que beaucoup de grandes villes et les habitants ont souvent moins accès aux services de base, à un logement convenable et à des moyens de transport.

11. Les politiques de promotion de la croissance urbaine devraient chercher à promouvoir le développement économique durable des petites villes car privilégier encore davantage le développement économique de quelques villes pourrait entraîner une augmentation des inégalités entre les zones urbaines. Toute la région doit tendre vers une urbanisation plus équilibrée, notamment en accordant plus d'attention aux villes provinciales et secondaires, et en renforçant les liens entre zones rurales et urbaines. De nombreuses villes secondaires et tertiaires continuent d'être à la traîne par rapport aux mégapoles, aggravant ainsi les difficultés auxquelles elles sont confrontées et amplifiant le déséquilibre de la croissance économique. En accordant plus d'importance aux villes émergentes et secondaires, il est possible d'adopter des politiques permettant de (re)façonner et de rééquilibrer l'avenir des zones urbaines de la région.

12. De même, toutes les villes de la région ne sont pas connectées aux réseaux régionaux et mondiaux. Dans certains cas, cela tient au fait qu'elles sont dans des zones insulaires reculées ou dans des zones urbaines continentales relativement isolées, comme c'est le cas des villes d'Asie centrale et de Mongolie¹². Malgré le nombre croissant de villes connectées à l'économie mondiale, le pouvoir économique tend à être concentré dans quelques villes de la région seulement. De nombreuses villes comptent encore parmi les zones urbaines les plus reculées du monde et peinent à trouver leur place et leur rôle au sein des axes commerciaux régionaux et mondiaux. Il convient d'accorder plus d'attention à leur connectivité.

Repenser la planification urbaine

13. Dans une grande partie de la région, les modes et cadres traditionnels de planification urbaine n'ont pas suivi le rythme de l'évolution de la croissance et des besoins qu'elle entraîne, d'où l'apparition de plusieurs déficits importants en matière de gouvernance et de politique générale. Afin de mieux tirer parti de la mondialisation pour en faire un moteur de développement, il convient d'adopter une approche coordonnée et une ligne politique claire. Les modèles actuels n'offrent pas une base suffisante pour promouvoir un développement urbain inclusif et durable. Tout nouveau programme pour les villes se fondera obligatoirement sur des perspectives nouvelles et sur la mise en place de nouveaux partenariats faisant appel aux administrations nationales et locales, ainsi qu'au secteur privé et à la société civile.

¹⁰ Ibid.

¹¹ CESAP, *Annuaire statistique pour l'Asie et le Pacifique 2014* (publication des Nations Unies, ST/ESCAP/2704).

¹² Centre pour la recherche économique, CESAP et PNUD, « Urbanization in Central Asia: challenges, issues and prospects » (Tashkent, Center for Economic Research, 2013). Disponible à l'adresse: www.unescap.org/sites/default/files/Urbanization%20in%20Central%20Asia_ENG_0.pdf.

14. Une telle politique d'innovation doit être corroborée par des informations adaptées aux besoins de l'ère urbaine. Pour l'élaboration de politiques urbaines efficaces qui permettent de gérer l'urbanisation et la croissance des villes, il faut disposer de données pertinentes, fiables et actualisées sur les tendances et l'environnement des zones urbaines. Il faut également cerner en profondeur la dynamique des villes, et ne pas se fonder uniquement sur de simples indicateurs, mais plutôt sur des critères plus fonctionnels et dynamiques lorsqu'on cherche à définir les zones urbaines et les questions afférentes. La région a besoin d'une révolution des données concernant les zones urbaines si elle veut combler les principaux déficits d'information. Les politiques d'urbanisme et la prise de décisions peuvent aussi bénéficier d'interactions plus poussées entre technologie, science, connaissances et politiques et d'une interface plus globale entre les décideurs et les chercheurs, afin de remédier au manque de données importantes. Par exemple, l'utilité des systèmes d'information géographique pour appréhender la croissance des villes a récemment été démontrée par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), qui a cartographié les zones d'établissements humains en Afghanistan, dans le cadre de l'élaboration du rapport sur l'état des villes afghanes pour 2014/2015^{13, 14}.

III. Les villes de l'Asie et du Pacifique face à une crise égalitaire: le défi de l'inégalité urbaine est aussi pressant que celui de l'élimination de la pauvreté

15. Les villes de la région sont désormais le centre névralgique de la croissance économique et de la création de richesses. Elles accueillent la plus vaste classe moyenne de l'histoire. Cela cache toutefois d'importantes inégalités, qui vont en s'aggravant, car certains clivages persistent et d'autres apparaissent. Dans beaucoup de villes, la plupart des habitants continuent de compter sur le secteur informel pour trouver un travail, un logement et avoir accès à la terre. Les inégalités urbaines ont atteint un stade critique dans certaines sous-régions et les écarts continuent de se creuser. La région doit urgemment s'attaquer aux inégalités urbaines et à leurs répercussions sur les villes de l'Asie et du Pacifique pour continuer à jouer un rôle progressiste dans le développement de la région.

Villes et transformation économique

16. La région Asie-Pacifique a connu une croissance économique rapide au cours des vingt dernières années, permettant à des millions de personnes de sortir de la pauvreté et de constituer une classe moyenne urbaine en expansion, qui transforme les villes. La transition qui s'est opérée entre emplois peu productifs à prédominance agricole et emplois plus productifs dans les villes a considérablement réduit la pauvreté monétaire dans la région. L'intégration économique au reste du monde et l'apport massif d'investissements étrangers directs dans les zones urbaines sont devenus les moteurs de la croissance économique, créant ainsi des emplois pour de nombreuses personnes.

¹³ Muhammad Farid, « State of Afghan Cities Programme (SoAC): Understanding urbanisation in Afghanistan », exposé présenté lors de la Concertation régionale sur l'urbanisation durable en Asie du Sud, tenue à New Delhi, les 17 et 18 décembre 2014. Disponible à l'adresse: www.unescap.org/events/regional-policy-dialogue-sustainable-urbanization-south-asia.

¹⁴ ONU-Habitat, « Understanding urbanisation: monitoring urban dynamics in a fragile and resource constrained context », document de travail n°9, mars 2015. Disponible à l'adresse unhabitat.org/understanding-urbanisation-monitoring-urban-dynamics-in-a-fragile-and-resource-constrained-context-discussion-paper-9/.

17. L'urbanisation est étroitement liée à la croissance économique et aux futures perspectives de la région. La contribution économique des villes au produit intérieur brut (PIB) est considérable et pèse beaucoup dans la richesse nationale; le poids économique des villes les plus grandes et les plus mondialisées de la région est supérieur à celui de nombreux pays de la région. En Chine, 74 % du PIB est engendré par les villes, qui représentent seulement 43 % de la population¹⁵. Tokyo a notamment généré près de 1 900 milliards de dollars de PIB en 2010, soit l'apport le plus important de toutes les villes de la région. Viennent ensuite, au deuxième et troisième rang, Moscou et Sydney¹⁶.

Comblant les clivages urbains

18. Bien que l'urbanisation ait contribué à sortir des millions de personnes de la pauvreté, beaucoup n'ont pas bénéficié de cette transformation. Si la pauvreté extrême recule dans la région, les inégalités de revenus augmentent dans de nombreuses villes, comme l'illustre le coefficient de Gini¹⁷. Un nombre inacceptable de personnes vit encore dans des taudis, avec des revenus insuffisants et dans un environnement insalubre et vulnérable aux risques. Les modèles économiques actuels ne posent pas les bases d'un développement inclusif et durable.

19. Même si l'on a amélioré l'accès des habitants des villes à l'eau potable et à l'assainissement¹⁸, l'accès aux services et la qualité de ces derniers laissent toujours à désirer. Dans de nombreuses zones urbaines de l'Asie et du Pacifique, il existe de grandes disparités entre les groupes de revenus en matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. De nombreux pauvres vivant dans des bidonvilles ou des habitats spontanés n'ont pas suffisamment d'eau potable et les services d'assainissement ne répondent pas à la demande ou aux besoins, en particulier ceux des femmes et des filles¹⁹. Dans les villes, l'accès insuffisant des pauvres à l'eau potable et aux services d'assainissement entraîne de considérables inégalités en matière de santé entre les groupes de population.

20. La pauvreté et la vulnérabilité en milieu urbain continuent d'être sous-estimées. La pauvreté monétaire des habitants des villes ne peut pas être comparée aux niveaux de pauvreté nationaux, puisque, contrairement aux pauvres des régions rurales qui produisent une grande partie de leur propre nourriture et biens de consommation, ceux vivant dans les villes doivent acheter tous leurs produits de base et ont des frais de logement et de transport beaucoup plus élevés. Avec le temps, le coût du capital a augmenté, de même que les salaires. Or dans de nombreuses villes, le coût de la vie a considérablement grimpé ces dernières années, entraînant des dépenses importantes pour les ménages.

¹⁵ Richard Dobbs *et al.*, *Urban World: Mapping the Economic Power of Cities* (McKinsey Global Institute, 2011).

¹⁶ Cara Parks, « The most dynamic cities of 2025 », *FP*, septembre/octobre 2012. Disponible à l'adresse <http://foreignpolicy.com/2012/08/07/the-most-dynamic-cities-of-2025/>.

¹⁷ ONU-Habitat, *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide* (Nairobi, ONU-Habitat, 2010).

¹⁸ En 2012, 97 % de la population urbaine de la région avait accès à une source d'eau potable, contre 94 % en 1990. Le nombre d'habitants des zones urbaines ayant accès à des services d'assainissement de meilleure qualité dans la région (75 %) a progressé nettement moins rapidement. Source: CESAP, *Annuaire statistique pour l'Asie et le Pacifique 2014* (publication des Nations Unies, ST/ESCAP/2704).

¹⁹ Programme commun OMS / UNICEF de surveillance de l'approvisionnement en eau et l'assainissement, 2011. Disponible à l'adresse www.wssinfo.org/data-estimates/table/ (lien consulté le 21 avril 2015).

Créer des villes riches en opportunités

21. Il est essentiel de créer de meilleures possibilités d'emploi pour les habitants de villes d'aujourd'hui et de demain. La plupart des travailleurs des villes continuent de travailler dans le secteur informel. Même s'il est difficile de définir le secteur informel urbain et d'apprécier son poids économique, on estime généralement que ce secteur occupe une large place dans la région Asie-Pacifique et que la plupart des emplois dans les villes sont des emplois informels²⁰. En effet, sans ce secteur informel dynamique, la situation de l'emploi serait bien pire dans la région. De très nombreux jeunes des villes sont soit sous-employés ou sans emploi, car il leur est de plus en plus difficile de trouver un emploi ordinaire à plein-temps. Le taux d'occupation de la main-d'œuvre féminine en Asie et dans le Pacifique reste considérablement en deçà de celui des hommes²¹. Les travailleuses ont du mal à trouver un travail en ville et quand elles en trouvent un, il s'agit souvent d'emplois moins bien rémunérés que ceux qu'occupent leurs homologues masculins.

22. Poussées par le dynamisme économique de la région, les zones urbaines ne sont désormais plus des centres de production à bas coût ou des lieux de vie bon marché. Le maintien de faibles coûts de production et de main-d'œuvre n'est pas une stratégie de développement efficace à long terme. Afin de transformer l'économie en une économie fondée sur la connaissance qui attire les professionnels de haut niveau, un nombre croissant de villes se sont fixé comme objectif de devenir des « villes de premier rang ». Toutefois, les pouvoirs publics doivent trouver la juste mesure entre les aspirations d'ouverture sur le monde et les besoins des populations locales. Cela suppose d'investir dans le capital social, économique et écologique. Transformer les économies urbaines ne sera pas aisé, mais c'est une tâche essentielle dans l'intérêt du développement urbain futur et du développement national.

IV. La région doit améliorer la qualité de l'environnement urbain

23. Il est vrai que de nombreuses villes se sont développées sur la base d'un modèle d'exploitation, surtout du point de vue environnemental, mais ce modèle n'est désormais plus tenable ni sans coût. Il est largement reconnu que les villes de la région ont beaucoup de mal à concilier croissance et qualité de vie. Bien souvent, l'urbanisation s'est faite sans planification et sans considération pour l'utilisation des ressources, et le souci de la durabilité est souvent passé après celui de la croissance. Ce mode d'exploitation a désormais plusieurs conséquences: perte de qualité de vie de nombreuses villes, accès limité à des espaces verts et ouverts, et écosystèmes de moins en moins viables. Les répercussions de ces modes de développement se ressentent aussi bien dans les domaines social, qu'environnemental ou économique. Si les villes sont destinées à être des moteurs de croissance et de développement, il importe d'accorder une plus grande attention à leur qualité et conditions de vie.

Rareté des ressources

24. La région Asie-Pacifique se heurte à des problèmes spécifiques découlant des modes de croissance actuels, grands consommateurs d'énergie

²⁰ OIT, Statistical update on employment in the informal economy, juin 2012. http://laborsta.ilo.org/applv8/data/INFORMAL_ECONOMY/2012-06-Statistical%20update%20-%20v2.pdf.

²¹ CESAP, *Annuaire statistique pour l'Asie et le Pacifique 2013* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.13.II.F.1).

et de ressources. L'énergie, l'eau et les denrées alimentaires sont les ressources naturelles les plus essentielles au développement mais elles sont également les plus précieuses face à la demande future. Par exemple, le rapport de 2012 du Groupe de haut niveau du Secrétaire général sur la viabilité mondiale indique que d'ici à 2030, les besoins alimentaires augmenteront de près de 50 %, ceux en énergie de 45 % et ceux en eau de 30 %²². Cette demande provient essentiellement des villes et des régions périurbaines. L'urbanisation rapide de la région Asie-Pacifique fait craindre une diminution croissante de l'offre et de ressources disponibles, en particulier pour l'approvisionnement en eau et les systèmes d'assainissement, l'offre énergétique, l'utilisation des terres et la sécurité alimentaire. Il nous faut donc adopter de nouvelles formes de gestion permettant d'utiliser les ressources de manière intégrée et d'assurer la coordination entre les principaux acteurs. Dans l'ensemble, il est urgent de dissocier l'utilisation des ressources et la croissance urbaine²³. Toutefois, la plupart des administrations locales et des services collectifs municipaux de la région continuent d'être planifiés et gérés selon une logique sectorielle et dans les limites des municipalités concernées. Il est bien rare que leur aménagement soit coordonné de manière intégrée. En conséquence, les zones urbaines ne sont pas en mesure de tirer pleinement parti des synergies pour gérer globalement les questions liées à l'eau, à l'énergie et à la sécurité alimentaire, pour gagner en efficacité.

Vers des solutions intégrées

25. Il est urgent de concevoir les villes comme des nœuds urbains afin d'intégrer les processus de planification et de gestion des principaux secteurs que sont l'énergie, l'eau et la sécurité alimentaire dans l'intérêt du développement durable à long terme des villes et de leur périphérie en expansion rapide²⁴. Cette approche peut et devrait être intégrée dans les cadres de planification, à la fois au niveau national et à l'échelon local, afin de devenir normative. Les ministères intersectoriels et les ministères de la planification ont un rôle clef à jouer en aidant les villes à définir leur stratégie de gestion du capital de ressources²⁵. Étant donné que l'empreinte écologique des villes sur le plan des ressources et que les limites des écosystèmes transcendent les frontières administratives des villes, il faut assurer une meilleure coordination entre les acteurs et les institutions.

26. La gestion de l'eau et des déchets, ainsi que l'aménagement des transports et de la mobilité se prêtent à une intégration accrue dans le cadre des efforts visant à mieux répondre aux enjeux de notre époque et à combler les déficits de ressources des villes de la région.

²² Groupe de haut niveau du Secrétaire général sur la viabilité mondiale, « Resilient people, resilient planet: a future worth choosing, Overview » (New York, 2012). Disponible à l'adresse http://uscib.org/docs/GSPReportOverview_A4%20size.pdf.

²³ Mark Swilling *et al.*, « City-level decoupling: urban resource flows and the governance of infrastructure transition », rapport du Groupe de travail des villes du Panel international pour la gestion durable des ressources, PNUE, 2013. Disponible à l'adresse: http://www.unep.org/resourcepanel/portals/24102/pdfs/Cities-Full_Report.pdf.

²⁴ CESAP, document de travail pour l'Atelier régional sur la gestion intégrée des ressources dans les villes asiatiques: le nœud urbain, Bangkok, 2-4 décembre 2013. Disponible à l'adresse: www.unescap.org/events/regional-workshop-integrated-resource-management-asian-cities-urban-nexus-I.

²⁵ ESCAP, Rapport du quatrième Atelier régional sur la gestion intégrée des ressources dans les villes asiatiques: le nœud urbain, Oulan-Bator, 5-7 novembre 2014. Disponible à l'adresse: www.unescap.org/events/fourth-regional-workshop-integrated-resource-management-asian-cities-urban-nexus.

27. Dans le cas de la gestion de l'eau, il pourrait être très utile de renforcer les synergies et l'intégration. La mise au point d'infrastructures d'approvisionnement en eau éco-efficientes axées sur l'efficacité écologique et économique de la gestion de l'eau en milieu urbain, et la mise en place d'outils de gestion de l'eau dans les villes aux niveaux national et local sont essentiels si l'on veut parvenir à gérer durablement l'eau dans les villes de la région. La gestion intégrée de l'eau dans les zones urbaines vise à: améliorer l'efficacité de l'approvisionnement en eau et sa consommation; garantir la qualité de l'eau et le traitement adéquat des eaux usées; accroître l'efficacité économique des services pour maintenir les services de gestion de l'eau, des eaux usées et des eaux pluviales et les investissements dans ces domaines; utiliser d'autres sources d'eau, dont les eaux de pluie et l'eau recyclée et traitée; inviter les communautés à faire connaître leurs besoins et leurs connaissances en matière de gestion de l'eau; mettre en place et exécuter des politiques et stratégies appropriées pour faciliter les activités énumérées ci-dessus; et soutenir le renforcement des capacités du personnel et des institutions.

28. Avec le soutien de la CESAP, des initiatives locales de récupération et de gestion des eaux pluviales et de mise en place de dispositifs de traitement, de réutilisation et de recyclage des eaux usées issues de la consommation des ménages ont été promues à Cebu City (Philippines), à Bandung (Indonésie) et à Katmandou, aux côtés d'activités de renforcement des capacités et d'élaboration de documents relatifs aux politiques nationales ou locales de promotion d'infrastructures de gestion éco-efficiente de l'eau dans les zones urbaines²⁶. Le secrétariat a par ailleurs soutenu l'utilisation durable de l'eau pour le développement industriel en Mongolie. L'adoption de stratégies intégrées pour la gestion de ressources limitées, comme l'eau, est essentielle dans l'intérêt de la planification et de la gestion des villes de demain. Répondre à ces besoins à l'aide de systèmes intégrés, notamment en utilisant les eaux usées et en améliorant le captage des ressources en eau, sont des stratégies importantes à cet égard.

29. Conjuguée à l'évolution des modes de production, l'augmentation des revenus et de la consommation a créé des conditions propices à l'apparition d'une crise des déchets dans de nombreuses villes de la région. Bien qu'elles consacrent entre 20 et 50 % de leur budget annuel à la gestion des déchets solides, de nombreuses villes sont toujours incapables de fournir des services de collecte complets et d'éliminer les déchets solides d'une manière écologiquement acceptable. Actuellement les déchets solides sont entreposés à ciel ouvert (et souvent en partie incinérés) ou déposés dans des décharges sauvages. Ces pratiques sont souvent très préjudiciables à l'environnement car elles polluent notamment les cours d'eau, les sols et l'atmosphère, et entraînent des problèmes de santé. Toutefois, la proportion élevée de matières organiques dans les flux de déchets des pays en développement de l'Asie et du Pacifique offre une occasion inouïe de réduire considérablement la quantité de déchets déversés dans les décharges²⁷.

30. Certaines bonnes pratiques dans la région ont commencé à faire changer les choses. Waste Concern, une organisation non-gouvernementale basée au Bangladesh, a mis en œuvre une approche décentralisée et peu

²⁶ On trouvera davantage d'informations à l'adresse: www.unescap.org/resources/managing-urban-water.

²⁷ CESAP, Quy Nhon outcome document: recommendations for the promotion of pro-poor and sustainable solid waste management in the Asia-Pacific region, Quy Nhon, Viet Nam, 24-26 septembre 2014. Disponible à l'adresse: www.unescap.org/events/regional-workshop-pro-poor-and-sustainable-solid-waste-management-secondary-cities-and-small.

onéreuse de gestion des déchets solides permettant de les transformer en ressources, tout en contribuant à la lutte contre la pauvreté. Avec l'assistance de la CESAP, plusieurs villes de la région, dont Matale et Ratnapura à Sri Lanka, Quy Nhon et Kon Tum au Viet Nam, et Kampot au Cambodge, utilisent les déchets comme ressources en associant l'ensemble de la collectivité à des initiatives de recyclage et de compostage, qui permettent de donner du travail aux pauvres des zones urbaines²⁸.

31. La région connaît une motorisation rapide. Si l'acquisition plus généralisée de véhicules motorisés privés laisse présager une amélioration de la mobilité, elle finit bien souvent par aggraver les problèmes: transports publics bloqués dans les encombrements, acheminement lent des marchandises, augmentation du nombre de victimes d'accidents de la route, conséquences sanitaires de la pollution atmosphérique, dégradation de l'espace public et réduction des espaces réservés aux piétons ou aux cyclistes. Plusieurs de ces problèmes contribuent également à aggraver l'exclusion des groupes déjà marginalisés, tels que les pauvres, les personnes vivant avec un handicap et les personnes âgées. Les conséquences économiques sont également importantes, les frais liés à la mobilité représentant une part très importante du budget des ménages et des municipalités²⁹. De plus, le coût des externalités liées au transport peut représenter plus de 10 % du PIB d'un pays. Il est donc urgent d'opérer une transition vers la mobilité durable.

32. Il est possible de satisfaire durablement les impératifs de mobilité en ayant recours aux transports publics et aux moyens de transport non motorisés, ainsi qu'à des politiques de transport intégré et d'aménagement du territoire, tout en contrôlant l'utilisation des véhicules particuliers. Plutôt que de construire plus de routes, l'espace routier limité peut être utilisé pour donner la priorité aux transports publics, aux cyclistes et aux piétons en aménageant des voies réservées aux bus et en élargissant les trottoirs. Par ailleurs, il faudrait donner la priorité aux investissements dans le transport ferroviaire, à la fois national et intervilles, afin d'améliorer la mobilité et de renforcer les liaisons entre zones rurales et urbaines.

Urbanisme écologique

33. L'«urbanisme écologique» permet une meilleure intégration des ressources naturelles dans la planification et le développement urbains. L'urbanisme écologique est un modèle conceptuel du paysage urbain tendant vers zéro émission et zéro déchet. Il s'agit de promouvoir un développement urbain resserré et à haut rendement énergétique visant à transformer la structure physique actuelle des villes et à régénérer les centres-villes en cette ère postindustrielle. Un certain nombre de villes de la région se sont fixé des objectifs ambitieux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Par exemple, dans le cadre de projets pilotes, la Chine a aménagé des villes et provinces à faible émission de carbone, ainsi qu'un système pilote de transport à faible intensité de carbone; la ville de Séoul s'est engagée à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici à 2030 en favorisant l'efficacité énergétique, alors que Tokyo a lancé un projet décennal intitulé «Carbon-Minus Tokyo» visant à réduire les émissions de 25 % d'ici à 2020 par rapport au niveau de 2010 grâce à l'application rigoureuse de

²⁸ CESAP, «Decentralized and integrated resource recovery centers in developing countries: lessons learnt from Asia-Pacific», document d'orientation présenté lors du Congrès mondial de l'Association internationale pour la gestion des déchets solides en 2013, Vienne, 7-11 octobre. Disponible à l'adresse: http://waste2resource.org/wp-content/uploads/2014/03/ESCAP-paper_IRRC_ISWA-Congress.pdf.

²⁹ CESAP et ONU-Habitat, *State of Asia-Pacific Cities 2015* (à paraître).

mesures d'avant-garde en matière d'économie d'énergie. L'édification de villes à faible intensité de carbone donne également l'occasion d'utiliser des styles et des matériaux de construction différents, ainsi que des technologies innovantes, et peut élargir les débouchés commerciaux des villes dans une perspective d'avenir.

34. L'urbanisme écologique ne touche pas seulement aux aspects physiques de l'urbanité, puisqu'il s'agit également d'un moyen de développer des villes durables d'un point de vue social et environnemental. Cette approche préconise une planification holistique et une transformation conceptuelle du paysage urbain dans une optique de changement sans incidences négatives sur les limites planétaires et les écosystèmes. Fondée sur une combinaison de quinze principes, cette forme d'urbanisme vise à préserver au mieux les ressources naturelles – à savoir l'air, l'eau et la biodiversité – afin de rendre les zones urbaines viables et écologiques³⁰.

35. Il est fondamental d'utiliser plus efficacement les ressources si l'on veut assurer le futur développement des villes, compte tenu de leur empreinte écologique croissante et du fait qu'elles transcendent les écosystèmes et les frontières administratives. Cet impératif exige une plus grande coordination et une prise en compte de tous les acteurs et institutions.

V. Développer des villes résilientes

36. Les villes de la région ont érigé d'impressionnantes façades qui masquent souvent des bases fragiles. Dans les années à venir, l'impact des changements climatiques viendra aggraver les vulnérabilités de la région, où de nombreuses villes sont confrontées à l'élévation du niveau des mers, aux inondations, aux catastrophes et autres problèmes. Il est de plus en plus reconnu que les zones urbaines de la région doivent urgemment se préoccuper de leur résilience en tenant compte des dimensions environnementales, économiques et sociales.

Villes en danger

37. L'Asie-Pacifique est la région la plus touchée par les catastrophes naturelles et les changements climatiques. Entre 2000 et 2010, sur les douze plus graves catastrophes naturelles enregistrées dans le monde, huit ont eu lieu dans la région³¹. Une étude de la CESAP a montré qu'entre 1970 et 2014, les catastrophes avaient entraîné la mort de 2 millions de personnes dans la région, soit près de 56,6 % du nombre total de victimes dans le monde. Au cours de la même période, la sous-région de l'Asie du Sud et du Sud-Ouest a subi, en moyenne, le plus grand nombre de pertes humaines, avec un bilan moyen de 625 morts par catastrophe, sans oublier les pertes économiques les plus élevées totalisant 1 150 milliards de dollars de dégâts, soit 40,7 % des pertes mondiales³². Les décideurs de la région doivent mettre en place des

³⁰ S. Lehmann et K. Thornton, « Planning principles for sustainable and green cities in the Asia-Pacific region: a new platform for engagement », rapport commandé par la CESAP à l'occasion d'un atelier tenu lors du septième congrès du CITYNET, à Séoul en novembre 2013.

³¹ CESAP, ONU-Habitat et Fondation Rockefeller, *Quick Guide for Policy Makers: Pro-poor Urban Climate Resilience in Asia and the Pacific* (Nairobi, ONU-Habitat et Bangkok, CESAP, 2014).

³² CESAP, « Overview of natural disasters and their impacts in Asia and the Pacific 1970-2014 », document technique de la CESAP, Bangkok, 2015. Disponible à l'adresse <http://www.unescap.org/resources/overview-natural-disasters-and-their-impacts-asia-and-pacific-1970-2014>.

stratégies holistiques et inclusives pour rendre leurs villes plus résilientes face aux catastrophes et chocs futurs.

38. Les villes côtières de la région sont extrêmement vulnérables face à l'impact des changements climatiques, en particulier à l'élévation du niveau des mers et aux cyclones, typhons et tempêtes de grande violence. Cette vulnérabilité menace directement certaines des villes de la région les plus peuplées, les plus dynamiques et les plus connectées au reste du monde. De nombreuses villes, notamment les mégapoles, sont exposées à divers risques naturels parce qu'elles se trouvent le long des côtes ou d'une ligne de faille. Pour les petits États insulaires en développement, cette vulnérabilité est encore accrue lorsque le pays ne possède qu'un seul centre urbain situé en zone à haut risque, comme c'est le cas de Male (Maldives), de Tarawa (Kiribati) et d'Apia (Samoa).

39. On estime qu'environ la moitié de la population urbaine de l'Asie et du Pacifique vit dans des régions côtières de faible altitude. En Asie, des villes telles que Bangkok, Dhaka, Hô Chi Minh-Ville, Jakarta, Kolkata et Manille sont implantées dans des zones littorales de faible altitude et seront affectées par une hausse du niveau de la mer. Dans les villes côtières, les conséquences de cette hausse sont aggravées par l'affaissement du terrain, qui est provoqué par les prélèvements d'eaux souterraines. L'élévation du niveau de la mer pourrait avoir de lourdes conséquences sur l'économie mondiale et le commerce international, étant donné que 38 % des plus grandes villes portuaires du monde se situent dans la région³³.

40. L'urbanisation sauvage conjuguée à l'augmentation rapide de la population, à l'absence de planification, à la médiocrité des infrastructures, à la gestion inadéquate de l'eau et à l'insuffisance des systèmes d'écoulement des eaux usées ont d'énormes conséquences sur l'environnement, multipliant ainsi le nombre de personnes exposées à des catastrophes climatiques dans la région. La gestion des inondations dans les zones urbaines peut aussi avoir de vastes répercussions au niveau régional et mondial. Par exemple, les inondations qui ont frappé la Thaïlande en 2011 ont endommagé des usines appartenant à un des plus grands fabricants de disques durs du monde, ce qui a gravement perturbé les livraisons de matériel informatique dans le monde. Depuis ces inondations dévastatrices, les autorités thaïlandaises, aussi bien à l'échelon local qu'au niveau du gouvernement central, ont collaboré pour réduire au minimum les risques associés aux inondations se fondant sur les enseignements tirés des expériences passées.

41. Il est nécessaire d'enrichir les connaissances et de développer les plates-formes de partage d'expériences et de politiques en matière de gestion des inondations dans les zones urbaines. Ainsi, la CESAP, en partenariat avec le Ministère des affaires étrangères et du commerce de la République de Corée et l'Association coréenne des entreprises de traitement des eaux et des stations d'épuration, a organisé, les 19 et 20 mars 2013 dans la ville de Daegu (République de Corée), un atelier régional sur les changements climatiques et la gestion des inondations en zone urbaine. Cet atelier a abouti au « Document final de Daegu », qui énonce quatre recommandations prioritaires. S'agissant de la gestion des inondations dans les zones urbaines de l'Asie et du Pacifique, en particulier dans la région de l'ASEAN, il ressort

³³ R. J. Nicholls *et al.*, « Ranking port cities with high exposure and vulnerability to climate extremes: exposure estimates », Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement, n° 1 (Paris, OCDE, 19 novembre 2008). Disponible à l'adresse: www.oecd-ilibrary.org/environment/ranking-port-cities-with-high-exposure-and-vulnerability-to-climate-extremes_011766488208.

du document que les villes doivent: a) améliorer les cadres institutionnels pour renforcer les capacités des gouvernements, en particulier des administrations locales; b) intégrer la gestion des inondations dans la planification urbaine et régionale, y compris l'aménagement du territoire; c) promouvoir la participation de multiples acteurs; et d) gérer efficacement les ressources financières utilisées pour faire face aux inondations en zone urbaine³⁴.

Vers une résilience aux changements climatiques permettant d'atténuer la pauvreté en zone urbaine

42. Les pauvres des zones urbaines sont particulièrement vulnérables aux changements climatiques en raison d'une multiplicité de facteurs, parmi lesquels le fait qu'ils vivent dans des quartiers précaires, que leurs logements sont inadaptés et qu'ils sont souvent peu à même de se préparer et de faire face aux phénomènes climatiques extrêmes et aux lentes répercussions des changements climatiques, ni de s'en remettre. En effet, les conséquences de la variabilité et des changements climatiques risquent de compromettre, voire d'inverser, les progrès durement acquis en matière de réduction de la pauvreté et de développement.

43. Étant donné les nombreuses interpénétrations entre vulnérabilité aux changements climatiques et pauvreté urbaine, les communautés démunies devraient être soutenues activement pour renforcer leur résilience. Les citoyens pauvres peuvent faire beaucoup par eux-mêmes pour réduire leur vulnérabilité, surtout lorsque les administrations locales et autres intervenants clefs comprennent leurs besoins et sont disposés à les épauler. Les besoins de ces populations devraient tout du moins être pris en compte dans les interventions liées aux changements climatiques afin de ne pas aggraver leur vulnérabilité. L'objectif principal devrait être d'intégrer de manière volontariste les mesures de réduction de la pauvreté aux interventions liées aux changements climatiques. Il ne s'agit pas d'un compromis³⁵.

44. De nombreux obstacles viennent entraver le renforcement de la résilience face aux changements climatiques en zone urbaine. On peut notamment citer les mesures inadaptées des autorisés pour prendre en compte les changements climatiques dans les politiques et programmes au niveau national, et l'absence de stratégies et plans d'action spécifiques. S'attaquer à ces problèmes requiert une assistance financière des acteurs locaux et internationaux, ainsi qu'une volonté politique et une coordination, une coopération et des engagements au niveau régional. Il est difficile de déterminer les mesures d'adaptation les plus adaptées, le choix étant souvent motivé par des facteurs politiques plutôt qu'économiques. De plus, les autorités en charge de l'urbanisme tendent à sous-estimer la capacité d'adaptation des pauvres des zones urbaines, que des années d'expérience ont habitués à prendre des mesures d'atténuation.

45. Les villes doivent adopter des initiatives et des moyens d'améliorer la résilience aux changements climatiques et autres catastrophes. À cette fin, les décideurs de la région doivent chercher à concevoir des stratégies holistiques

³⁴ CESAP, « Daegu workshop outcome document. Priority policy recommendations for urban flood management in the context of climate change in the Asia-Pacific region », Atelier régional sur les changements climatiques et la gestion des inondations en zone urbaine, Daegu, République de Corée, 19-20 mars 2013. Disponible à l'adresse: www.unescap.org/events/regional-workshop-climate-change-and-urban-flood-management.

³⁵ CESAP, ONU-Habitat et Fondation Rockefeller, *Quick Guide for Policy Makers: Pro-poor Urban Climate Resilience in Asia and the Pacific* (Nairobi, ONU-Habitat et Bangkok, CESAP, 2014).

et inclusives susceptibles d'accroître la résilience de leur ville face aux catastrophes et chocs futurs, notamment ceux provoqués par les changements climatiques dans les régions urbaines. Il faut faire davantage pour réduire la vulnérabilité des villes de la région face aux catastrophes et aux conséquences des changements climatiques en renforçant les capacités des villes (à savoir des individus, des communautés, des institutions, des entreprises et des systèmes) à survivre et à s'adapter aux crises et aux épreuves pour en ressortir mieux armées.

VI. Villes pour tous

Tirer parti de la diversité en favorisant l'équité

46. Sous l'effet du développement économique, de la connectivité régionale croissante, et des évolutions sociales et démographiques, les villes de la région connaîtront de profondes transformations sociales. Les villes et pays les plus en mesure de tirer parti de ce changement et de le piloter seront probablement ceux qui réussiront le mieux et seront les plus compétitifs. Dans toute la région, les villes doivent devenir plus inclusives, habitables et accessibles à tous. Cela suppose de mieux intégrer les politiques économiques et sociales et les politiques d'urbanisme et de planification. L'inefficacité et l'archaïsme des modes de conception urbaine et des systèmes institutionnels vont devenir de plus en plus patents face à la diversité sociale croissante et aux changements multiples associés à la mondialisation.

47. Bien que la région ait réussi à éliminer la pauvreté extrême au cours des dernières décennies, la pauvreté, l'inégalité et la marginalisation dans les villes demeurent préoccupantes. En Asie et dans le Pacifique, les pauvres des zones urbaines, et même les classes moyennes émergentes, continuent de passer par des circuits officiels pour répondre à leurs besoins en matière de logement, de terre, d'infrastructure, de services et de transport. Les implantations sauvages demeurent la possibilité de logement la plus abordable et accessible aux pauvres. Dans toute la région, elles sont la manifestation visible de l'inégalité, de l'exclusion et de l'échec des systèmes structurés. Plus de 550 millions de personnes dans la région vivent dans des taudis³⁶, et ce chiffre est en augmentation³⁷. Tant que les pauvres des zones urbaines ne seront pas formellement reconnus, ils ne seront pas considérés comme des habitants des villes à part entière, ne bénéficieront pas de la jouissance des droits fonciers et n'auront pas accès aux services de base.

Essor d'une classe moyenne urbaine

48. Une des grandes transformations sociales récentes a été l'essor rapide d'une nouvelle classe moyenne³⁸. La région Asie-Pacifique compte désormais le plus grand nombre de membres de la classe moyenne dans le monde, avec 2 milliards de personnes, la majorité habitant les villes³⁹. On prévoit que,

³⁶ ONU-Habitat, *The State of Asia-Pacific Cities 2010/11* (Fukuoka, Japon, 2010).

³⁷ ONU-Habitat, *State of the World's Cities Report 2012/2013: Prosperity of Cities* (New York, Routledge, 2013).

³⁸ Phu Huynh et Steven Kapsos, « Economic class and labour market inclusion: poor and middle class workers in developing Asia and the Pacific », Série de documents de travail de l'OIT Asie-Pacifique, Département de l'analyse économique et des marchés du travail, Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique, juillet 2013. Disponible à l'adresse: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_218752.pdf.

³⁹ Banque asiatique de développement, « Special chapter. The Rise of Asia's Middle Class », dans *Key Indicators for Asia and the Pacific* (Mandaluyong City, Philippines, 2010).

d'ici à 2030, la région Asie-Pacifique comptera 66 % de la classe moyenne dans le monde, contre 28 % en 2009⁴⁰. Cette classe aura une énorme importance culturelle, économique et politique pour la région et ses villes, et transforme déjà le tissu social des zones urbaines en faisant évoluer les modes de consommation, de loisir et de mobilité.

Investir dans l'inclusion sociale

49. L'essor d'une classe moyenne urbaine ne bénéficie pas à tout le monde. La pauvreté et la vulnérabilité dans les villes de la région demeurent très problématiques et les disparités croissantes peuvent compromettre la cohésion sociale et le consensus social. Alors que la connectivité régionale devient une priorité croissante pour la région, ce qui améliorera sans doute la mobilité des travailleurs, il faudra accorder davantage d'importance aux besoins et aux droits des travailleurs migrants et de leurs familles. Les travailleurs migrants sans papiers sont particulièrement défavorisés dans l'accès aux services, à la sécurité d'occupation et au logement. Les villes doivent absolument résoudre ces problèmes si elles veulent devenir plus inclusives et accessibles à tous.

50. Globalement, il convient d'investir davantage dans les structures de soutien social et les systèmes de protection sociale en faveur de la population urbaine de la région. Dans la plupart des pays de la région, l'évolution de la structure familiale et des rôles des hommes et des femmes conduit au déclin des structures de soutien traditionnel. Dans le contexte d'une rapide transition démographique, les villes devront tenir compte du vieillissement de la population, ce qui aura des conséquences tant sur les infrastructures immatérielles que matérielles. Entre 1990 et 2014, le nombre de personnes âgées dans la région (65 ans et plus) a presque doublé (passant de 173 millions à plus de 330 millions). Au cours des vingt prochaines années, le nombre de personnes âgées devrait doubler pour atteindre les 330 millions de personnes⁴¹. Aussi, environ 60 % des personnes âgées dans le monde vivent dans la région Asie-Pacifique⁴². Pour les villes de la région, la transition démographique constitue un défi de taille. Afin de favoriser le vieillissement sur place et le vieillissement actif (y compris par l'emploi), ainsi que l'accès à des services sociaux, il faut modifier fondamentalement les paradigmes de planification et d'investissement afin d'éviter que les personnes âgées deviennent les futurs pauvres des zones urbaines de la région.

51. De manière générale, les villes de la région doivent promouvoir et investir dans des modèles de croissance plus équilibrés. Si la plupart d'entre elles sont des lieux de vie sûrs, les disparités croissantes risquent de compromettre la cohésion sociale et le consensus social. À l'heure actuelle, trop de citoyens ne bénéficient pas d'un logement convenable, de soins de santé abordables ou des systèmes de protection sociale qui font leur apparition, ni d'accords garantissant la sécurité d'occupation⁴³. La transformation sociale qui s'opère nécessitera des politiques et mesures suffisamment réceptives pour répondre aux besoins non satisfaits et aux

⁴⁰ Homi Kharas et Geoffrey Gertz, « The new global middle class: a cross-over from West to East », Centre Wolfensohn pour le développement, 2010.

⁴¹ CESAP, *Annuaire statistique pour l'Asie et le Pacifique 2014* (publication des Nations Unies, ST/ESCAP/2704).

⁴² CESAP « Factsheet: preparing for ageing societies in Asia and the Pacific », novembre, 2013. Disponible à l'adresse: www.unescap.org/resources/preparing-ageing-societies-asia-and-pacific.

⁴³ CESAP, *The Promise of Protection: Social protection and development in Asia and the Pacific* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.11.II.F.5).

demandes changeantes. La diversité sociale croissante freinera peut-être l'instauration d'une politique sociale, mais toute transformation dans ce domaine ouvre des perspectives pour de nombreuses villes de la région. En effet, l'investissement dans l'humain sera probablement un des principaux moteurs de la croissance et de la prospérité futures des villes. Cela nécessitera un ajustement des politiques économiques et sociales qui passera par plus d'investissements dans le capital social et par des politiques urbaines davantage orientées vers la croissance inclusive.

VII. De la gouvernance compétitive à la gouvernance collaborative

Renouveler le programme de gouvernance urbaine

52. Les problèmes de gestion des villes et de l'urbanisation dans la région Asie-Pacifique tiennent principalement au vide créé par trop peu d'interventions gouvernementales, plutôt que par trop d'interventions gouvernementales. Toutefois, cela ne signifie certainement pas que les pouvoirs publics devraient essayer de tout prendre en charge. Ils devraient plutôt jouer un rôle proactif et stratégique en orchestrant le développement urbain dans le souci de la durabilité sociale, environnementale et économique. Ce rôle ne peut être assuré ni par le secteur privé ni par la société civile.

53. Les cadres de gouvernance de la région sont de plus en plus inefficaces et inefficients pour influencer sur les modes de développement et l'ampleur de la croissance urbaine. La gestion de nombreuses villes de l'Asie et du Pacifique s'appuie sur des cadres juridiques et réglementaires et des dispositifs institutionnels dépassés. Il a été difficile d'élaborer et de maintenir des arrangements de partage du pouvoir efficaces, et les systèmes entièrement centralisés ou décentralisés n'ont pas permis de faire face à l'ampleur et à la rapidité des changements intervenus. Il apparaît clairement que les formes de gouvernance sans lien les unes avec les autres sont lacunaires et inadaptées. Pour répondre aux problèmes de gouvernance en matière d'urbanisation, la région devrait se tourner vers des cadres de gouvernance coordonnés, à l'intérieur même des villes, entre les institutions et à tous les échelons administratifs. Les modèles compétitifs n'aboutiront pas aux changements nécessaires.

54. Alors que les pays de la région se rapprochent sur le plan économique (comme l'illustre la création de la Communauté économique ASEAN), il va falloir améliorer la coopération régionale entre les villes et intensifier leur rôle dans la connectivité régionale. Il faudra développer de nouvelles formes améliorées de gouvernance urbaine afin de relever ces défis et de tirer parti de ces opportunités. Il conviendra pour cela de remédier aux insuffisances des administrations locales (mandat, arrangements institutionnels, financement et capacités) pour aboutir ainsi à des formes de gouvernance plus transparentes et participatives et à une action régionale en faveur d'un renouveau des politiques urbaines nationales.

Remédier aux problèmes de financement des villes

55. Pour que la région puisse résoudre les problèmes liés au besoin d'infrastructures supplémentaires et inclusives, il est urgent de s'attaquer aux problèmes de financement. La Banque asiatique de développement (BASD) a évalué que la région aurait besoin de 8 000 milliards de dollars entre 2010

et 2020 pour financer les infrastructures dont elle a besoin⁴⁴. La CESAP a estimé que la région aurait besoin d'environ 2 500 milliards de dollars par an pour financer les coûts infrastructurels liés à l'urbanisation croissante et à la lutte contre la pauvreté. La Banque mondiale a par ailleurs fait valoir que, rien qu'en Asie du Sud, les investissements dans de nouvelles infrastructures devraient s'échelonner entre 1 700 et 2 500 milliards de dollars, ce qui représente entre 6,6 et 9,9 % du PIB de 2010 par année⁴⁵. L'Asie du Sud est un cas intéressant, puisqu'il s'agit d'une des sous-régions les plus peuplées, qui a urgemment besoin d'amplifier la fourniture de services de base et d'infrastructures tout en tenant compte des questions d'équité et d'accès.

56. Bien que des réformes aient permis d'améliorer les pratiques en matière de planification, les stratégies de mise en œuvre et de financement à long terme sont encore loin d'être parfaites. Les sources de revenus des administrations locales sont généralement insuffisantes pour répondre aux importants besoins de financement des infrastructures à long terme, les budgets locaux étant souvent tout juste suffisants pour financer les dépenses de base. Le financement soumis à conditions peut être un moyen d'améliorer les performances et de lancer des réformes au sein des administrations locales. Les données montrent que les impôts fonciers représentent généralement à peine environ 20 % des recettes locales, principalement parce que peu d'administrations locales sont en mesure de recouvrer l'intégralité des impôts fonciers qui leur reviennent. Les villes qui ont simplifié leurs régimes fiscaux et de recouvrement dans ce domaine ont considérablement augmenté leurs revenus. Par ailleurs, les institutions financières internationales ont joué un rôle significatif dans le financement des infrastructures urbaines dans tous les pays de la région⁴⁶.

57. Les formes de gouvernance sans lien entre elles créent des problèmes évidents. Au cours des deux dernières décennies, la décentralisation qui a été privilégiée dans la majeure partie de l'Asie et du Pacifique s'est soldée par un bilan mitigé, en partie parce qu'elle était souvent motivée par des positions et intérêts concurrents, dans les cas notamment d'administrations locales démunies, de groupes sociaux marginalisés et de gouvernements nationaux surchargés.

58. Parallèlement à cela, il faut renforcer la responsabilité et la transparence. Certaines initiatives, telles que les chartes des citoyens (Citizens' Charters) en Inde, en Malaisie et aux Philippines, et les bulletins citoyens (Citizens Report Cards) utilisés dans les Îles Salomon et à Sri Lanka, se sont révélées utiles pour permettre aux citoyens de demander des comptes à leurs gouvernements sur les politiques mises en œuvre et pour faire part de leur suggestion d'amélioration⁴⁷. Les politiques nationales en faveur d'une meilleure transparence sont utiles, mais une gouvernance urbaine efficace nécessite également des administrations locales capables et dotées de moyens d'action.

⁴⁴ Banque asiatique de développement, *Infrastructure for Supporting Inclusive Growth and Poverty Reduction in Asia* (Mandaluyong City, Philippines, 2013).

⁴⁵ Luis Andres, Dan Biller et Matias Herrera Dappe, « Infrastructure gap in South Asia: infrastructure needs, prioritization, and financing », Document de travail de la Banque mondiale n° 7032 consacré à la recherche sur les politiques (Groupe de la Banque mondiale, septembre 2014). Disponible à l'adresse: www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/09/16/000158349_20140916083708/Rendered/PDF/WPS7032.pdf.

⁴⁶ CESAP et ONU-Habitat, *The State of Asia-Pacific Cities 2015* (à paraître).

⁴⁷ Dennis Arroyo et Karen Sirker, « Stocking of social accountability initiatives in the Asia-Pacific region », The World Bank Institute Community Empowerment and Social Inclusion Learning Program (Washington D.C., 2005).

59. Les nouvelles formes de décentralisation et de gouvernance locale permettent désormais d'offrir des services plus réactifs et de mieux cibler les pauvres, et associent davantage les citoyens à la prise de décisions au niveau local. L'apparition de systèmes en ligne constituant de nouvelles formes de gouvernance (administration en ligne) a permis d'accroître la transparence et d'améliorer la gestion urbaine dans plusieurs villes de l'Asie et du Pacifique. Par exemple, le Service coréen de la passation de marchés publics a mis au point un système pour la passation des marchés par voie électronique permettant d'améliorer la transparence et la rapidité des procédures suivies. Cet exemple a été suivi par d'autres pays.

60. Faute d'approches plus globales permettant de mieux intégrer planification urbaine et planification nationale et d'améliorer la corrélation entre croissance urbaine et développement national et régional, d'importantes lacunes en matière de gouvernance subsisteront. Pour les plus grandes villes et zones urbanisées de la région, de nouvelles modalités de gouvernance à plusieurs niveaux s'imposent. Dans les petites villes et villes moyennes de la région, il sera nécessaire de renforcer les institutions et les capacités.

61. Une gouvernance urbaine plus efficace passe nécessairement par des relations fonctionnelles entre toutes les sphères de l'État, en particulier entre les administrations locales et nationales. Afin d'y parvenir, il est urgent d'engager des réformes essentielles dans les domaines ci-après:

- a) Mandats et systèmes qui permettent aux gouvernements nationaux et infranationaux de planifier le développement urbain durable;
- b) Mécanismes de gouvernance appropriés et inclusifs représentatifs de tous les acteurs urbains;
- c) Systèmes d'incitation permettant de contribuer au financement des dépenses nécessaires pour assurer la transition vers la durabilité;
- d) Maximisation de la participation et de la gestion des réformes nécessaires au sein des gouvernements infranationaux et mise en place de systèmes susceptibles d'améliorer la qualité du processus décisionnel;
- e) Instauration d'un cadre favorable, à tous les niveaux, pour faciliter et stimuler l'investissement;
- f) Production et consommation durables, y compris la préservation des services écologiques;
- g) Renforcement des capacités requises pour provoquer les changements nécessaires, notamment par une coordination efficace avec les principaux acteurs locaux et nationaux⁴⁸.

⁴⁸ CESAP, "Conclusions and recommendations of the Expert Group Meeting on the Role of Local Government in The Future We Want", Bangkok, 28 octobre 2013. Disponible à l'adresse: www.unescap.org/events/role-local-governments-future-we-want.

VIII. Conclusions: questions portées à l'attention de la Commission

62. Comme l'a montré le présent document, l'urbanisation rapide a contribué au succès économique de la région au cours des dernières décennies, mais les modes de planification et de gestion urbaines traditionnels n'ont pas été à la hauteur des défis engendrés par l'urbanisation, provoquant de nombreux problèmes. Il importe de noter que les inégalités croissantes, la dégradation de l'environnement et les risques qui y sont associés font peser de lourdes menaces sur la prospérité soutenue et durable.

63. Manifestement, les cadres de gouvernance actuels de la région sont de plus en plus insuffisants pour s'adapter à l'évolution et au rythme de la croissance urbaine de la région. Si l'on veut que l'urbanisation puisse servir de moteur au développement socioéconomique et contribuer au développement durable, il y a lieu de repenser les décisions politiques relatives aux problématiques urbaines fondamentales qui se posent dans la région.

64. La Commission voudra donc sans doute examiner les questions ci-après:

a) Orientations et suggestions sur les principales politiques et initiatives à étudier dans le cadre des activités du secrétariat sur le développement urbain durable;

b) Orientation et suggestions sur les questions clés à débattre lors du sixième Forum Asie-Pacifique de l'urbanisation et à l'occasion de la Réunion régionale de haut niveau préparatoire à la Conférence Habitat III pour la région Asie-Pacifique;

c) Création d'une plate-forme régionale pour le partage de connaissances et la coopération en matière de politiques de développement urbain durable. Une telle plate-forme pourrait comporter une communauté de pratiques et un centre de partage de connaissances en ligne sur les politiques urbaines au niveau national ou local, afin de mutualiser les connaissances et les compétences de toute la région, ainsi qu'une plate-forme pour le dialogue sur les politiques;

d) Promotion du dialogue au niveau régional sur la manière de remédier aux insuffisances économiques, sociales et environnementales, en s'inspirant des enseignements tirés et des expériences au niveau national;

e) Renforcement de la coopération régionale au service du développement urbain durable à travers la gouvernance urbaine coordonnée. La Commission pourra en particulier s'interroger sur l'opportunité de lancer un programme sur le thème « villes collaboratives en Asie et dans le Pacifique ». Ce type de programme pourrait se focaliser sur trois niveaux de coordination urbaine: coopération entre les villes, entre les zones urbaines et les régions, et à l'intérieur même des villes, à la faveur de l'élaboration de politiques urbaines nationales de promotion d'un développement urbain durable, résilient et inclusif;

f) Examen des pratiques actuelles en matière de financement et de ciblage des domaines dans lesquels les administrations locales peuvent améliorer leur situation budgétaire et la gestion des actifs;

g) Mise au point de systèmes et d'outils améliorés de gestion des données pour affiner la base analytique servant à la planification, à la gestion et au développement durable des villes de demain.