

INTRODUCTION

Les effets de l'urbanisation et de l'évolution du climat convergent dangereusement au point de gravement menacer la stabilité de l'environnement, de l'économie et des sociétés du monde entier. Le rapport intitulé *Cities and Climate Change: Global Report on Human Settlements 2011* vise à amener les gouvernements et tous ceux qui s'intéressent à l'urbanisme et aux changements climatiques à être davantage au fait de la contribution des villes aux changements climatiques, des impacts de ces changements sur les villes et de la façon dont les villes atténuent ces impacts et s'y adaptent. Plus important encore, le rapport fait état de mesures d'atténuation et d'adaptation prometteuses propices à des modes de développement urbain garantissant une plus grande viabilité et une plus grande résilience.

L'on fait valoir dans le rapport que des mesures au niveau local sont indispensables pour que puissent être tenus les engagements nationaux pris dans le cadre des négociations internationales en matière de changement climatique. Pourtant, la plupart des mécanismes s'inscrivant dans le cadre international concernant les changements climatiques concernent les gouvernements au premier chef et ne font état d'aucun processus clair qui assurerait la participation des administrations locales, des parties prenantes et des intervenants. Malgré ces problèmes, le cadre actuel, qui comporte plusieurs niveaux d'intervention, offre la possibilité d'agir au niveau local en milieu urbain. Le nœud du problème est constitué par le fait que les intervenants à tous les niveaux doivent œuvrer dans des délais courts pour protéger au niveau mondial des intérêts à long terme et de grande portée qui peuvent paraître, au mieux, lointains et imprévisibles.

L'une des importantes conclusions du rapport est que la contribution des villes aux émissions de gaz à effets de serre (GES) d'origine humaine (ou anthropiques) pourrait être de l'ordre de 40 à 70 % si l'on se fonde sur les chiffres de la production (c'est-à-dire les chiffres obtenus en additionnant les émissions de GES d'entités situées dans les villes). Ce chiffre est à comparer au pourcentage élevé de 60 à 70 % obtenu lorsque le calcul est effectué à partir de la consommation de biens (c'est-à-dire les chiffres obtenus en additionnant les émissions de GES provenant de la production de tous les biens consommés par les citoyens, indépendamment de l'emplacement géographique de leur production). Les principales sources d'émissions de GES en milieu urbain sont les combustibles fossiles consommés. Il s'agit de l'approvisionnement en énergie nécessaire à la production d'électricité (charbon, gaz et hydrocarbures principalement), de l'énergie consommée par les transports, utilisée dans les bâtiments commerciaux et résidentiels pour l'éclairage, la cuisson des aliments, le chauffage et la climatisation, pour la production industrielle et l'élimination des déchets.

Toutefois, le rapport conclut qu'il est impossible de donner des chiffres exacts en ce qui concerne l'importance des émissions, car il n'existe pas de méthode universelle pour en déterminer le volume. En outre, la grande majorité des centres urbains de la planète n'ont pas cherché à dresser des inventaires des émissions de GES.

On fait valoir dans le rapport qu'en raison d'une urbanisation croissante, il deviendra de plus en plus nécessaire de comprendre les incidences des changements climatiques sur les milieux urbains. Il s'avère de plus en plus que les changements climatiques posent des problèmes inédits aux zones urbaines et à leurs populations dont les effectifs vont croissant. Ces incidences résultent des changements ci-après :

- Fréquence accrue du nombre de jours et de nuits plus chauds sur la plupart des terres émergées;
- Diminution du nombre de jours et de nuits froids dans de nombreuses régions du monde;
- Plus grande fréquence des périodes/vagues de chaleur sur la plupart des terres émergées;
- Fréquence accrue d'épisodes caractérisés par de fortes précipitations dans la plupart des régions;
- Augmentation des superficies touchées par la sécheresse;
- Plus grande activité cyclonique tropicale dans certaines régions du monde;
- Plus grande incidence d'une très grande élévation du niveau de la mer dans certaines régions du monde.

Au-delà des risques physiques présentés par les changements climatiques ci-dessus, certaines villes auront du mal à fournir les services de base à leurs habitants. Les changements toucheront l'alimentation en eau, les infrastructures physiques, les transports, les biens et services écosystémiques, la fourniture d'énergie et la production industrielle. Les économies locales seront perturbées et les populations perdront leurs biens et leurs moyens d'existence.

Les impacts de l'évolution du climat se feront particulièrement sentir sur les zones côtières peu élevées où sont situées de nombreuses métropoles de la planète. Bien que celles-ci ne représentent que 2 % à peine de la superficie totale de la planète, 13 % environ de la population urbaine mondiale y résident, la concentration la plus forte étant atteinte en Asie.

Alors que les villes sont diversement exposées aux risques présentés par les changements climatiques, et que leur vulnérabilité et leur possibilité d'adaptation varient, certaines caractéristiques communes essentielles ressortent des observations. Premièrement, les impacts des changements climatiques peuvent se répercuter dans de nombreux domaines de la vie en milieu urbain. Deuxièmement, tous les citoyens n'en pâtissent pas de la même façon : le genre, l'âge, l'appartenance ethnique et la richesse influent sur la vulnérabilité des individus et des groupes. Troisièmement, s'agissant de l'urbanisme, le fait de ne pas adapter les codes et les normes de zonage et de construction en prévision

de l'avenir peut limiter les possibilités d'adaptation des infrastructures et mettre en danger les vies et les biens. Quatrièmement, les impacts des changements climatiques peuvent être de longue durée et s'étendre à l'ensemble de la planète.

vii Introduction

En proposant la voie à suivre, à l'issue d'un examen de portée mondiale des mesures d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques prises par les villes partout dans le monde, le rapport souligne qu'il existe plusieurs principes fondamentaux sur lesquels fonder une approche intégrée multipartite des mesures à prendre au niveau urbain en matière de changement climatique :

- Aucune politique d'atténuation ou d'adaptation ne peut seule convenir à toutes les villes;
- Il serait bon d'adopter une approche de gestion des possibilités/risques s'inscrivant dans la perspective du développement durable, en prenant en compte non seulement les émissions mais aussi les risques inhérents à divers types possibles d'avenir climatique et socio-économique;
- Les politiques devraient mettre l'accent sur les « synergies » et les « co-avantages » (c'est-à-dire sur ce que les politiques permettent lorsqu'il s'agit d'atteindre le double objectif du développement et de l'adaptation aux changements climatiques);
- Les politiques en matière de changement climatique devraient permettre de traiter les questions et les besoins concernant le court et le long termes à la fois;
- Les politiques devraient comporter de nouvelles approches favorables aux mesures intéressant divers niveaux et divers secteurs, reposant sur les différentes attentes d'une grande variété de partenaires.

Il est proposé dans le rapport trois grands domaines dans lesquels la communauté internationale pourrait appuyer et favoriser des mesures plus efficaces en matière d'atténuation et d'adaptation en milieu urbain :

- Les ressources financières doivent être mises plus directement à disposition des intervenants locaux – aux fins, par exemple, d'adaptation aux changements climatiques dans les villes particulièrement exposées, d'investissements dans un portefeuille de projets concernant les options en matière d'énergie de remplacement, et de partenariats entre les administrations locales et les organisations du secteur privé local dans le domaine de l'atténuation;
- Les obstacles d'ordre bureaucratique s'opposant à l'accès des agents locaux à l'appui international devraient être levés, la communauté internationale devant contribuer pour ce faire à la mise en place de voies de communication directes entre acteurs locaux et donateurs internationaux ainsi qu'à leur responsabilisation;
- Les informations et données sur les changements climatiques et les mesures d'atténuation et d'adaptation possibles devraient être mises à la disposition d'un plus grand nombre d'intéressés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), par l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales, y compris les connaissances disponibles sur les impacts observés et à venir sur le climat dans les centres urbains, sur les solutions de remplacement dans les domaines de l'atténuation et de l'adaptation en milieu urbain et sur les coûts, avantages, possibilités et limites de ces options.

Au niveau national, il est proposé dans le rapport que les gouvernements recourent aux moyens ci-après pour permettre l'adoption de mesures au niveau local en matière d'atténuation et d'adaptation :

- Entreprendre de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies nationales d'atténuation et des plans d'adaptation;
- Offrir des dérogations fiscales et d'autres incitations aux fins d'investissements dans des sources d'énergie de remplacement, des appareils à haut rendement énergétique et des infrastructures, des logements et des appareils à l'épreuve des changements climatiques, parmi d'autres mesures d'atténuation et d'adaptation à ces changements;
- Encourager l'adoption de mesures appropriées en matière de climat (revoir par exemple les politiques adoptées en ayant présentes à l'esprit d'autres questions ou conçues dans des périodes ayant précédé les changements climatiques, comme par exemple les politiques ayant pour objet de protéger contre les inondations qui pourraient n'être plus adaptées);
- Améliorer la coordination et la rationalisation des activités des entités sectorielles et administratives (s'assurer par exemple que les décisions prises par une ville pour protéger des zones côtières à l'aide de barrières n'ont pas d'incidence sur les bassins qui alimentent en eau douce ou sur l'écologie des zones humides revêtant de l'importance pour l'économie de la ville considérée ou d'autres villes à l'intérieur des terres);
- Concevoir des partenariats avec des acteurs non gouvernementaux pour partager les risques (les gouvernements pourraient collaborer avec des assureurs privés pour offrir à chaque ville une protection sans pour autant exiger de chacune d'elle qu'elle investisse d'importantes sommes pour réduire les risques présentés par un type donné de menace dont la probabilité est peu élevée);
- Anticiper et prévoir l'éventualité d'avoir à faire face à des impacts climatiques bien plus importants et de devoir répondre à des besoins en matière d'adaptation à plus long terme plus grands que ceux que l'on a actuellement prévus pour les prochaines décennies.

Le rapport propose, en gros, en ce qui concerne le niveau local, que les urbanistes prennent pour point de départ les aspirations et préférences avérées des intéressés en matière de développement, la connaissance de leurs besoins et

possibilités, les réalités locales qui déterminent les choix et les potentialités en matière d'innovation. À cet effet, les autorités locales urbaines devraient :

- Mettre leur développement futur en perspective et trouver comment faire correspondre les mesures concernant les changements climatiques avec les aspirations en matière de développement urbain;
- Accorder plus d'importance à la participation communautaire et aux mesures des représentants du secteur privé, aux groupes de résidents (en particulier les pauvres) et aux groupes communautaires, ainsi qu'aux faiseurs d'opinion de toute sorte, de façon à pouvoir rassembler une grande diversité de perspectives;
- En recourant à un processus participatif ouvert à tous les intéressés, les villes devraient procéder à des études de vulnérabilité en vue de déterminer les risques communs et différenciés auxquels sont exposés leurs plans de développement urbain et les différents groupes démographiques et décider de leurs objectifs et des moyens permettant de réduire ces risques.

Pour parvenir à des politiques plus efficaces, les administrations locales doivent étendre le champ d'intervention des organisations non gouvernementales (ONG), accroître leur responsabilité et leur efficacité et obtenir qu'elles s'engagent davantage tout comme les communautés et collectivités, les milieux universitaires, le secteur privé et les faiseurs d'opinion. Un engagement effectif auprès des ONG sera utile à plus d'un titre :

- Il deviendra la source d'options novatrices, ainsi que de connaissances scientifiques utiles au plan local;
- Il permettra aux participants de comprendre les diverses perspectives et intérêts en jeu et de les soumettre à médiation;
- Il fournira un large appui aux décisions et contribuera aux connaissances sur les causes des émissions et des vulnérabilités, ainsi qu'aux mesures mises en place en matière d'atténuation et d'adaptation.

Les partenariats avec le secteur privé et les ONG revêtent une importance particulière à cet égard. Ainsi :

- Les ressources provenant d'organisations internationales, nationales et locales privées peuvent être mobilisées aux fins d'investissements dans la conception de nouvelles technologies, de projets dans le domaine du logement et d'infrastructures résistant aux aléas climatiques, ainsi que pour aider à l'établissement d'évaluations des risques liés aux changements climatiques;
- La large participation des ONG dans des domaines aussi divers que la sensibilisation, l'éducation et les secours d'urgence en cas de catastrophes ayant pour origine le climat devrait être accueillie avec satisfaction; les contributions et perspectives de ces organisations peuvent être exploitées afin de faciliter une planification du développement urbain mieux intégrée.

Enfin, le rapport indique que des organisations de contrôle ayant une large assise, telles que les conseils consultatifs, qui représentent les intérêts de tous les intervenants, devraient être créées pour permettre d'éviter le danger que représentent les intérêts privés ou sectaires qui pourraient détourner les interventions locales de leurs objectifs (en investissant par exemple dans des technologies, infrastructures et logements dont profiterait seule une minorité, ou encore en s'appropriant les retombées des financements communautaires). Cela est particulièrement préoccupant dans les zones urbaines des pays ayant connu un contrôle centralisé rigoureux exercé par des élites locales et des agents de l'État; toutefois, partout ailleurs, le principe de la création d'organismes de contrôle ayant une large assise peut et devrait être appliqué. De nombreuses villes, notamment dans les pays en développement, se débattent encore avec le problème de savoir comment mettre en place des stratégies pour faire face aux changements climatiques, comment avoir accès aux fonds internationaux réservés à ce domaine et comment tirer parti de l'expérience des villes pionnières. Je pense que ce rapport mondial sera un point de départ pour ces villes. D'une façon plus générale, je crois qu'il contribuera à sensibiliser davantage la communauté internationale au rôle important que les villes peuvent et devraient jouer dans la réduction des émissions de gaz à effets de serre et l'adaptation aux changements climatiques.

M. Joan Clos

Secrétaire général adjoint et Directeur exécutif

Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)