

## LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE URBAINE NATIONALE

Guide stratégique pour un développement urbain à faible émission  
de carbone et résilient au climat

INITIATIVE VILLES ET CHANGEMENT  
CLIMATIQUE, NOTE DIRECTIVE N°4

Guide  
thématique  
de la PUN 



ONU-HABITAT

## **Lutte contre le changement climatique dans le cadre de la politique urbaine nationale: Guide stratégique pour un développement urbain à faible émission de carbone et résilient au climat**

Tous droits réservés © Octobre 2016

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

P. O. Box 30030, 00100 Nairobi GPO KENYA

Tél: 254-020-7623120 (Central Office)

[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

HS/: 057/16E

### **Avis de non responsabilité**

Les désignations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les idées et les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs ; elles ne reflètent pas nécessairement les points de vue du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, de Cities Alliance, des Nations Unies ou de ses États membres.

La présente publication peut être librement reproduite ou citée, en tout ou partie, à condition qu'il soit fait mention de la source.

### **Remerciements**

Coordinateur - Service planification et design urbain: Raf Tuts

Coordinateurs de la publication: Robert Kehew, Remy Sietchiping

Auteurs principaux: Robert Kehew, Jane Reid, Faderr Johm

Contributeurs : Raf Tuts, Bernard Barth, Marcus Mayr, Liam Fee, Themba Phakathi, Stephanie Loose, Maria Adelaida Antonette

Mias-Cea, Etienne Darveau, Aisha Jallow, Eva-Katherine Ardila, Brian Osundwa

Éditeur: Vicky Quinlan

Conception et présentation : Herbert Kimani

# **LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE URBAINE NATIONALE**

Guide stratégique pour un développement urbain à faible émission  
de carbone et résilient au climat

## AVANT-PROPOS



Je suis ravi de présenter ce Guide sur la lutte contre le changement climatique dans le cadre de la politique urbaine nationale, qui paraît au moment de la tenue de notre conférence Habitat III. Ce guide thématique met en lumière les liens entre le changement climatique, l'urbanisation et les politiques urbaines nationales.

Si l'urbanisation a créé d'énormes opportunités de développement et de croissance, elle a également engendré de nombreux défis. En effet, nos villes consomment 78 % de l'énergie mondiale, produisent 70 % des émissions de gaz à effet de serre liées à l'énergie et consomment beaucoup plus de terres que nécessaire, ce qui a des conséquences négatives sur l'environnement.

L'adoption de l'Accord de Paris et du Nouveau Programme pour les villes a impulsé un nouvel élan à l'action. Le Nouveau Programme pour les villes reconnaît que les politiques urbaines nationales constituent un instrument essentiel pour relever les défis de l'urbanisation et pour tirer parti des opportunités. Sa mise en œuvre effective impose des politiques urbaines inclusives, applicables et participatives.

Pour parvenir à un développement urbain durable, les gouvernements et les parties prenantes doivent avoir accès à des outils qui leur permettent de relever ces défis.

Je vous invite à utiliser ce guide élaboré pour aider l'ensemble des acteurs nationaux de la politique urbaine à mieux comprendre la corrélation entre politique urbaine nationale et changement climatique. Saisissons cette occasion pour perfectionner le travail d'aide à l'atténuation et à l'adaptation par le biais des politiques urbaines nationales.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Joan Clos', with a long horizontal stroke extending to the right.

Dr. Joan Clos,

Secrétaire général d'Habitat III

et Directeur exécutif d'ONU-Habitat



Ce guide est le quatrième d'une série de notes directives élaborées par l'Initiative Villes et Changement climatique d'ONU-Habitat. Ces notes analysent des sujets spécifiques et fournissent des orientations normatives aux décideurs sur les politiques liées aux villes et au changement climatique.

Ce guide est le deuxième d'une série de guides thématiques qui illustrent les liens importants entre la politique urbaine nationale et différents domaines thématiques. Étant donné que la PUN constitue une politique globale pour les zones urbaines, influant inévitablement sur différents thèmes sectoriels, ces guides donnent des orientations sur la manière d'intégrer les divers thèmes dans la PUN.



# TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS .....	iv
LISTE DES ENCADRÉS .....	ix
LISTE DES FIGURES .....	xi
ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES .....	xii
SOMMAIRE: RECOMMANDATIONS POUR LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE URBAINE NATIONALE .....	1
INTRODUCTION .....	3
Le processus de la politique urbaine nationale .....	6
Méthodologie de l'étude .....	7
PROMOUVOIR UN DÉVELOPPEMENT URBAIN À FAIBLE ÉMISSION DE CARBONE («ATTÉNUATION») .....	8
RENFORCEMENT DE LA RÉSILIENCE AU CLIMAT (« ADAPTATION ») .....	17
ABORDER LA GOUVERNANCE DU CLIMAT URBAIN .....	27
IMPLICATIONS DES RECOMMANDATIONS SUR LE PROCESSUS DE LA PUN	
30	
5.1. Les phases de la PUN .....	30
5.1.1. Faisabilité .....	30
5.1.2. Diagnostic .....	31
5.1.3. Formulation .....	33
5.1.4. Mise en œuvre .....	34
5.1.5. Suivi et évaluation .....	35
5.2. Les piliers transversaux du processus de la PUN .....	36
5.2.1. Participation .....	36
5.2.2. Renforcement des capacités .....	37
5.2.3. Projets d'acupuncture .....	37
CONCLUSION .....	39
RÉFÉRENCES .....	40

# LISTE DES ENCADRÉS

<b>Encadré 1</b>	Orientations normatives mondiales – Cadres mondiaux pour le développement urbain durable.....	3
<b>Encadré 2</b>	Orientations normatives mondiales - Le Nouveau Programme pour les villes	5
<b>Encadré 3</b>	Orientations normatives mondiales - Politique urbaine nationale : un Cadre directeur .....	6
<b>Encadré 4</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Chili : Politique nationale de développement urbain (2014).....	8
<b>Encadré 5</b>	Les Philippines : Rationalisation des mandats de planification de l'action climatique pour les unités gouvernementales locales .....	9
<b>Encadré 6</b>	Extrait de la politique urbaine nationale: Allemagne – Politique nationale de développement urbain (2012).....	11
<b>Encadré 7</b>	Danemark: Transformer l'approvisionnement en énergie pour parvenir à un développement à faible émission de carbone à Copenhague.....	11
<b>Encadré 8</b>	Côte d'Ivoire, Chine et Kenya : Promouvoir une production d'énergie décentralisée et à faible émission de carbone.....	12
<b>Encadré 9</b>	Singapour et New York : Réglementer l'utilisation des sols afin de maintenir une forte utilisation des transports publics et de réduire les émissions de gaz à effet de serre.....	13
<b>Encadré 10</b>	Extrait de la politique urbaine nationale: Népal – Stratégie nationale de développement urbain (2015).....	13
<b>Encadré 11</b>	Extrait de la politique urbaine nationale: Vietnam – Programme national de réhabilitation urbain (2008).....	14
<b>Encadré 12</b>	Extrait de la politique urbaine nationale: Ouganda – Politique urbaine nationale (2013).....	14
<b>Encadré 13</b>	Brésil : Prévoir des bâtiments écologiques à Recife.....	14
<b>Encadré 14</b>	Extrait de la politique urbaine nationale: République tchèque – Principes de politique urbaine (2010).....	15
<b>Encadré 15</b>	Extrait de la politique urbaine nationale: Népal – Stratégie nationale de développement urbain (2015).....	16
<b>Encadré 16</b>	Extrait de la politique urbaine nationale: Maroc – Politique de la ville (2012).....	16
<b>Encadré 17</b>	Afrique du Sud: Approvisionnement en énergie à partir d'une décharge à Durban .....	16
<b>Encadré 18</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Chili : Politique nationale de développement urbain (2014).....	17
<b>Encadré 19</b>	Orientations normatives mondiales – Document politique N°3 des Nations Unies: Politique urbaine nationale:.....	18
<b>Encadré 20</b>	Extrait de la politique urbaine nationale – Colombie : Politique nationale de consolidation du Système urbain (2014).....	18

<b>Encadré 21</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Turquie : Stratégie et plan d'action de développement urbain intégré 2010 - 2023 (2010).....	19
<b>Encadré 22</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Népal : Stratégie nationale de développement urbain (2015).....	21
<b>Encadré 23</b>	Utilisation des courbes de coûts pour éclairer le renforcement de la résilience dans le sud de la Floride, aux États-Unis, et à Georgetown, en Guyane.....	21
<b>Encadré 24</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Philippines : Cadre national de développement urbain et de logement (2009).....	22
<b>Encadré 25</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Australie : Politique urbaine nationale (2011).....	22
<b>Encadré 26</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Honduras : Politique du logement et du développement urbain (2005).....	23
<b>Encadré 27</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Nigeria : Politique nationale de développement urbain (2015).....	24
<b>Encadré 28</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Afrique du Sud : Cadre de développement urbain intégré (2016).....	24
<b>Encadré 29</b>	Fiji : Adaptation axée sur l'écosystème dans la ville de Lami.....	25
<b>Encadré 30</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Nigeria : Politique nationale de développement urbain (2001).....	26
<b>Encadré 31</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Colombie : Politique nationale de consolidation du Système urbain (2014).....	26
<b>Encadré 32</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Afrique du Sud : Cadre de développement urbain intégré (2016).....	27
<b>Encadré 33</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Turquie : Stratégie et plan d'action de développement urbain intégré 2010 - -2023 (2010).....	28
<b>Encadré 34</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Cambodge : Stratégie nationale de développement urbain 2014-2018 (2014).....	28
<b>Encadré 35</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Nigeria : Cadre national de politique urbaine (2012).....	28
<b>Encadré 36</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Ghana : Cadre national de politique urbaine (2012).....	29
<b>Encadré 37</b>	Extrait de la politique urbaine nationale - Afrique du Sud : Cadre de développement urbain intégré (2016).....	29
<b>Encadré 38</b>	Orientations normatives mondiales – Document politique N°3 des Nations Unies: Politique urbaine nationale:.....	31
<b>Encadré 39</b>	Orientations normatives mondiales – Le Nouveau Programme pour les villes (Projet).....	31

# LISTE DES FIGURES

<b>Figure 1</b> Processus de la politique urbaine nationale.....	<b>6</b>
<b>Figure 2</b> Méthodologie.....	<b>7</b>

# ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

<b>CCCI</b>	Initiative Villes et Changement climatique
<b>GES</b>	Gaz à effet de serre
<b>Habitat III</b>	Troisième Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable
<b>GIEC</b>	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
<b>CDN</b>	Contributions déterminées au niveau national
<b>FUN</b>	Forum urbain national
<b>PUN</b>	Politique urbaine nationale
<b>PNUE</b>	Programme des Nations Unies pour l'environnement
<b>ONU-Habitat</b>	Programme des Nations unies pour les établissements humains

# SOMMAIRE: RECOMMANDATIONS POUR LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE URBAINE NATIONALE

La politique urbaine nationale est un outil dont les gouvernements et les autres parties prenantes peuvent se servir pour parvenir à un développement urbain plus durable. Elle crée également un environnement favorable permettant aux parties prenantes d'exploiter les possibilités offertes par les villes. La manière de lutter contre le changement climatique dans les villes et les établissements humains constitue l'un des défis les plus urgents auxquels sont confrontés les décideurs politiques des villes d'aujourd'hui. Ce guide suggère comment intégrer ces considérations dans la politique urbaine nationale, contribuant ainsi à donner aux gouvernements nationaux et locaux ainsi qu'aux autres parties prenantes les moyens de lutter efficacement contre le changement climatique. Les recommandations figurent ci-dessous :

## **Promouvoir un développement urbain à faible émission de carbone (« Atténuation »)**

**Recommandation 1.** Encourager et soutenir l'élaboration de plans et de stratégies au niveau local pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

**Recommandation 2.** (i) obtenir de plus en plus d'énergie à partir de sources renouvelables et à faible émission de carbone, y compris par la fourniture décentralisée ou distribuée d'énergie, tout en (ii) promouvant une consommation plus efficace de l'énergie.

**Recommandation 3.** (i) Encourager des modes de développement plus propices à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, notamment en réduisant au minimum les distances de déplacement et dans le même temps (ii) promouvoir des modes de transport plus durables.

**Recommandation 4.** Réduire les émissions de gaz à effet de serre en promouvant (i) une conception et une construction plus durables des nouveaux bâtiments, ainsi que (ii) la modernisation des bâtiments existants.

**Recommandation 5.** Rendre plus durable la gestion municipale des déchets solides et liquides.

## **Renforcement de la résilience au climat (« adaptation »)**

**Recommandation 6.** Promouvoir la recherche appliquée portant sur les risques liés aux effets du changement climatique et sur d'autres aléas dans les zones urbaines. Prévoir l'utilisation des résultats pour éclairer la prise de décision.

**Recommandation 7.** Encourager et soutenir les évaluations de la vulnérabilité au changement climatique au niveau local qui incluent une analyse de la résilience au climat et de la capacité d'adaptation, afin d'éclairer l'élaboration des politiques à tous les niveaux. Promouvoir les évaluations multirisques.

**Recommandation 8.** Promouvoir la cartographie des risques, notamment de ceux liés au climat susceptibles d'évoluer dans le temps.

**Recommandation 9.** Planifier les établissements humains, réglementer l'utilisation des terres et fournir les infrastructures et services essentiels d'une manière qui tienne compte des risques et renforce la résilience, y compris la résilience climatique. À cette fin, encourager et soutenir les plans et stratégies au niveau local pour renforcer la résilience climatique.

**Recommandation 10.** Donner la priorité aux actions visant à renforcer la résilience des communautés vulnérables et marginalisées. Dans la mesure du possible, réhabiliter les bidonvilles et les établissements informels in situ afin de renforcer la résilience aux chocs et aux pressions, y compris ceux provoqués par les effets du changement climatique.

**Recommandation 11.** Dans le cadre des efforts d'adaptation, promouvoir la protection et la restauration des écosystèmes et des zones tampons naturelles.

**Recommandation 12.** Prévoir un aménagement du territoire comme moyen de protéger les écosystèmes et de se prémunir contre une « mauvaise adaptation ».

#### **Aborder la gouvernance du climat urbain**

**Recommandation 13.** Tout en encourageant l'autonomie locale, coordonner l'action nationale et locale de lutte contre le changement climatique dans les zones urbaines. Mener des actions de collaboration le cas échéant.

**Recommandation 14.** Recommandation 14 : fournir des ressources aux gestionnaires urbains et renforcer leurs capacités institutionnelles afin de lutter contre le changement climatique.

**Recommandation 15.** Promouvoir la sensibilisation du public aux changements climatiques, y compris aux retombées positives et aux opportunités économiques.

**Recommandation 16.** Veiller à ce que les politiques urbaines nationales, les lois, les règlements, les plans d'investissement, etc. soient pleinement compatibles avec les politiques nationales de lutte contre le changement climatique.

Le présent guide s'adresse principalement aux décideurs et aux parties prenantes engagés dans la formulation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique urbaine nationale (PUN). Il offre des conseils sur la manière dont les politiques nationales d'urbanisation devraient aborder le changement climatique et donner aux autorités locales les moyens d'être des acteurs clés dans cette action.

Afin de capitaliser sur les opportunités de l'urbanisation, nombre de pays considèrent la politique urbaine nationale comme un outil essentiel aux gouvernements pour coordonner le développement urbain.

Cette affirmation n'émane pas seulement de la scène nationale. Le choix de la Politique urbaine nationale comme l'une des dix unités politiques thématiques, en préparation de la troisième Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement durable (Habitat III), illustre bien la reconnaissance sur la scène internationale de la pertinence de la politique urbaine nationale pour promouvoir un développement urbain durable.

Pour les passages pertinents de la PUN dans les récents cadres mondiaux et documents directifs, voir les encadrés 1 et 2.

### **Encadré 1. Orientations normatives mondiales – Cadres mondiaux pour le développement urbain durable**

Les dispositions des nouveaux grands cadres mondiaux établis en 2015, qui sont pertinentes pour la politique urbaine nationale ou qui la soutiennent sont notamment les suivantes :

- L'objectif 11 du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables), en particulier l'objectif 11.3 (D'ici à 2030, renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion participatives, intégrées et durables des établissements humains dans tous les pays), l'objectif 11.a ( Favoriser l'établissement de liens économiques, sociaux et environnementaux positifs entre zones urbaines, périurbaines et rurales en renforçant la planification du développement à l'échelle nationale et régionale) et l'objectif 11.b (D'ici à 2020, accroître considérablement le nombre de villes et d'établissements humains qui adoptent et mettent en œuvre des politiques et plans d'action intégrés en faveur de l'insertion de tous, de l'utilisation rationnelle des ressources, de l'adaptation aux effets des changements climatiques et de leur atténuation et de la résilience face aux catastrophes, et élaborer et mettre en œuvre, conformément au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), une gestion globale des risques de catastrophe à tous les niveaux) ;
- L'Accord de Paris, l'accord mondial de 2015 visant à lutter contre le changement climatique, notamment son préambule (Reconnaissant l'importance de la participation des pouvoirs publics à tous les niveaux et des divers acteurs, conformément aux législations nationales respectives des Parties, dans la lutte contre les changements climatiques), et son article 6.8 (c) (Les Parties reconnaissent l'importance de disposer de démarches non fondées sur le marché intégrées, globales et équilibrées pour les aider dans la mise en œuvre de leur contribution déterminée au niveau national,

dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté, d'une manière coordonnée et efficace, notamment par l'atténuation, l'adaptation, le financement, le transfert de technologies et le renforcement des capacités, selon qu'il convient. Ces démarches visent à : faciliter des possibilités de coordination entre les instruments et les dispositifs institutionnels pertinents) ;

- Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, en particulier l'objectif mondial (e) (Augmenter nettement, d'ici à 2020, le nombre de pays dotés de stratégies nationales et locales de réduction des risques de catastrophe) ; le principe directeur (f) (Les gouvernements nationaux et fédéraux

continuent de jouer un rôle essentiel pour ce qui est de favoriser, de guider et de coordonner l'action, mais il est nécessaire de donner aux autorités et aux collectivités locales les moyens de réduire les risques de catastrophe, y compris en leur accordant des ressources, en prenant des mesures d'incitation et en les laissant prendre des décisions) et l'action prioritaire 2 (a) (Intégrer la réduction des risques de catastrophe dans tous les secteurs et pour garantir la cohérence des lois, réglementations et politiques publiques au niveau national et local, qui définissent les rôles et responsabilités, et qui guident, encouragent et incitent les secteurs public et privé).



**Image 1.** Le Secrétaire général Ban Ki-moon plante des pousses de mangrove à Tarawa, le principal atoll de Kiribati, pays insulaire du Pacifique. Un effort mondial concerté est nécessaire pour inverser les effets du changement climatique © UN Photo/Eskinder Debebe

## Encadré 2. Orientations normatives mondiales - Le Nouveau Programme pour les villes

En octobre 2016 à Quito, en Équateur, les États membres devraient convenir d'un nouveau programme urbain lors de la conférence Habitat III. Le texte pertinent du projet actuel (septembre 2016) est le suivant :

Le Nouveau Programme pour les villes (Projet), Paragraphe 89 (Nous prendrons des mesures destinées à mettre en place des cadres juridiques et des schémas directeurs, sur la base des principes de l'égalité et de la non-discrimination, afin de renforcer la capacité des administrations d'appliquer efficacement les politiques urbaines nationales, selon qu'il conviendra, et de les doter des moyens dont elles ont besoin en leur qualité de responsables et de décideurs, en veillant à assurer une décentralisation budgétaire, politique et administrative fondée sur le principe de subsidiarité). Dans la perspective d'Habitat III, les États membres de l'ONU ont contribué au Nouveau Programme pour les villes par une série de documents directifs. Celui sur

la politique urbaine nationale (n° 3) donne les conseils suivants :

« Les villes doivent... être placées au centre des mesures de lutte contre les changements climatiques.... Pour faire face à ces défis, il conviendra de mettre en place, à tous les différents niveaux de gouvernement, des mécanismes de coordination et de cohésion dans le cadre de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques climatiques au niveau de la ville. À cet égard, une politique urbaine nationale peut constituer un instrument clé de coordination des politiques climatiques nationales et locales pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris adopté à la COP 21 [la 21<sup>e</sup> Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques]. » (Assemblée générale des Nations unies, 2016, p.5)

Les analystes estiment que les villes émettent entre 37 et 49 % des gaz à effet de serre du

monde (GIEC 2014b). En se focalisant sur le secteur de l'énergie, l'Agence internationale de l'énergie estime que la proportion urbaine des gaz à effet de serre liés à l'énergie passera d'environ 67 % aujourd'hui à 74 % en 2030 (AIE 2008). Dans le même temps, les villes abritent un grand nombre des communautés (spatiales et sociales) et des infrastructures essentielles les plus vulnérables aux effets du réchauffement climatique.

A travers les Contributions déterminées au niveau national (CDN), qui constituent le cœur de l'Accord de Paris sur le climat (2015), nombre de parties ont identifié les villes et les établissements urbains comme des partenaires clés pour la réalisation de leurs objectifs<sup>1</sup>.

Il est donc essentiel que la politique urbaine nationale s'attaque au changement climatique. Avec la contribution des échelons régional et local et avec une approche sectorielle équilibrée, un effort coordonné du gouvernement national par le biais d'une politique urbaine nationale offre la possibilité d'élaborer une vision et un plan de développement urbains coordonnés et approfondis à l'échelle nationale.

Les PUN constituent un excellent moyen d'intégrer les principes d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci - deux sujets profondément liés - dans les zones urbaines, et de coordonner cette intégration avec d'autres politiques urbaines sectorielles telles que le développement des infrastructures, le logement, les services de base, etc. (voir la recommandation 16).

---

1. Des recherches comparatives indiquent qu'environ deux tiers des CDN sont concernées ; voir les futures recherches d'ONU-Habitat (2016 ; en instance).

## Le processus de la politique urbaine nationale

La politique urbaine nationale est un outil important à la disposition des gouvernements qui entendent gérer et diriger une urbanisation rapide et à transformer l'urbanisation en un effet positif tout en tenant compte de ses inévitables tensions. Selon l'ONU-Habitat, une PUN est:

Le processus d'ONU-Habitat en matière de PUN comporte cinq phases et trois piliers. Comme l'indique la figure 1, les phases de la PUN sont : la faisabilité, le diagnostic, la formulation, la mise en œuvre et le suivi et évaluation. Ses trois piliers sont : la participation, le développement des capacités et les projets d'acupuncture. Voir Politique urbaine nationale: Un Cadre directeur pour des descriptions et davantage de contexte sur ces phases et piliers.

### Encadré 3. Orientations normatives mondiales - Politique urbaine nationale : un Cadre directeur

« Ensemble cohérent de décisions fondées sur un processus délibéré mené par le gouvernement. La politique urbaine nationale a pour ambition de coordonner et de rallier les différents acteurs autour d'une vision et d'un objectif communs orientés vers la promotion d'une stratégie de développement urbain plus transformatrice, plus productive, plus inclusive et plus résiliente à long terme ».

(ONU-Habitat, 2015b, p.7)

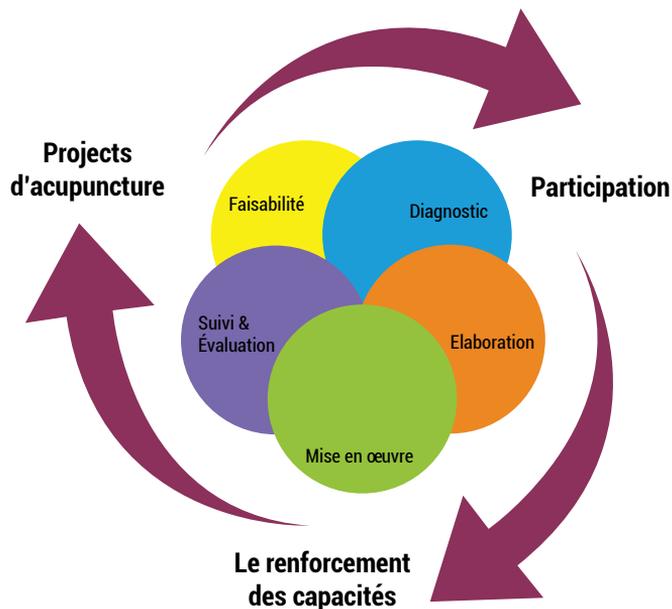


Figure 2. Processus de la politique urbaine nationale

## Méthodologie de l'étude

L'élaboration de ce guide (comme le montre la figure 2) a nécessité l'examen de 34 PUN (treize en Afrique, treize en Asie et dans le Pacifique, cinq en Amérique latine et trois en Europe). Nous avons extrait de 26 de ces documents, des exemples illustrant la manière dont les décideurs politiques du monde entier contribuent à ouvrir la voie à une action climatique efficace en milieu urbain et à la participation des autorités locales à cette action. Ces extraits figurent dans des encadrés verts.

Le Guide ne recommande pas nécessairement de copier ces politiques mot pour mot. Cependant, ses extraits montrent comment divers pays abordent réellement le changement climatique dans leurs documents de politique urbaine nationale, et peuvent donc être adaptés aux contextes locaux si nécessaire. D'autres encadrés (de couleur havane) présentent de courtes études de cas qui illustrent comment la

mise en œuvre de ces politiques peut conduire à des actions sur le terrain, et mettent en lumière l'applicabilité de recommandations spécifiques dans les différentes phases du processus de la PUN. Les encadrés violets présentent des extraits d'orientations normatives mondiales. Le Guide fournit également des liens vers un nombre limité de ressources complémentaires.

Après cette (1) introduction, les recommandations du Guide sont organisées comme suit : (2) Promotion d'un développement urbain à faible émission de carbone («atténuation»), (3) Renforcement de la résilience au climat («adaptation») et (4) Gouvernance du climat urbain, notamment sur le thème important de la gouvernance à plusieurs niveaux. Il s'ensuit (5) un examen de la manière d'appliquer ces recommandations au cours du processus d'élaboration de la politique et (6) une conclusion.

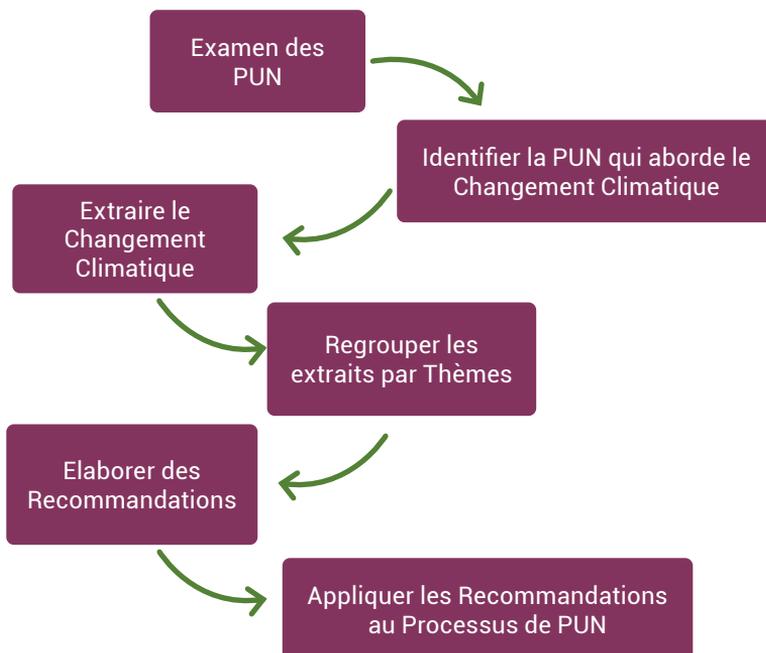


Figure 3. Méthodologie

Le Rapport mondial sur les établissements humains (ONU-Habitat, 2011b) indique que la proportion des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'origine humaine provenant des villes se situe entre 40 et 70 %, si l'on utilise les chiffres basés sur la production (c'est-à-dire des chiffres calculés en additionnant les émissions de GES provenant d'entités situées dans les villes), et entre 60 et 70 %, si l'on utilise une méthode basée sur la consommation (c'est-à-dire des chiffres calculés en additionnant les émissions de GES résultant de la production de l'ensemble des biens consommés par les résidents urbains, indépendamment de l'emplacement géographique de la production).

Nombre de ces émissions sont attribuées à une poignée de secteurs à forte dimension urbaine, notamment les bâtiments, les transports et la gestion des déchets. Le développement à faible émission de carbone vise à «découpler» les émissions de la croissance économique et à réduire les émissions de gaz à effet de serre tout en soutenant la croissance socio-économique qui devrait découler d'un processus d'urbanisation bien planifié. La politique urbaine nationale peut promouvoir un développement urbain à faible émission de carbone de plusieurs manières importantes, comme suit.

**Recommandation 1. Encourager et soutenir l'élaboration de plans et de stratégies au niveau local pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.**

Les stratégies et plans locaux constituent un outil fondamental pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (voir encadré 4).

Ces plans offrent une feuille de route d'actions multisectorielles susceptibles de conduire à la réalisation d'objectifs de réduction ambitieux. La planification vise donc à éviter une approche désorganisée, ingérable et non stratégique de la réduction des émissions.

La promotion de la réduction des émissions de gaz à effet de serre au niveau des autorités locales et la coordination de l'action locale aux niveaux national et régional peuvent faire fortement progresser les objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Une approche participative est encouragée pour assurer une planification inclusive et efficace.

#### Encadré 4. Extrait de la politique urbaine nationale - Chili : Politique nationale de développement urbain (2014)

« Encourager l'élaboration et la mise en **œuvre de stratégies locales de durabilité** ... pour une consommation efficace de l'énergie, de l'eau et des **combustibles fossiles**.... Encourager l'intégration de l'efficacité énergétique et des technologies bioclimatiques dans les établissements humains à **différentes échelles** - habitations, bâtiments, terrains, quartiers ou villes - et dans les **différents systèmes urbains** ... en fonction de chaque lieu ».

(Sections 3.3.1 et 3.3.4, **gras** ajouté)

Les villes de grande, moyenne et petite taille pourraient bien trouver utile de fonder leur stratégie ou leur plan de réduction des émissions sur des inventaires de référence des émissions de gaz à effet de serre. Une telle étude de base, qui peut par exemple révéler les secteurs les plus gros émetteurs, peut favoriser une prise de décision plus stratégique.

Bien que la présente recommandation soit importante, les décideurs politiques doivent l'appliquer avec prudence, afin de ne pas imposer aux planificateurs locaux un fardeau excessif en matière de nouvelles exigences de planification. Les cadres de planification peuvent soit imposer

l'élaboration de plans d'action climatiques autonomes, soit intégrer l'action climatique dans les plans réglementaires existants. Les deux approches ont leurs avantages et inconvénients. En effet, un plan autonome peut, par exemple, prévoir un accès plus direct au financement climatique, tandis que l'intégration de l'action climatique peut alléger la charge administrative supplémentaire pesant sur les planificateurs municipaux. Voici l'exemple d'un pays qui a récemment rationalisé ses exigences en matière de planification locale tout en faisant de la planification de l'action climatique une fonction locale (voir encadré 5).

#### Encadré 5. Les Philippines : Rationalisation des mandats de planification de l'action climatique pour les unités gouvernementales locales



Vue de rue à Sorsogon, aux Philippines © ONU-Habitat/John Palma

En 2009, les **Philippines** ont adopté une loi révolutionnaire sur le changement climatique. Cette loi considère les collectivités territoriales comme des « organes de première ligne » dans la lutte contre le changement climatique. Elle oblige les administrations municipales et les villes à « considérer l'adaptation au changement climatique comme l'une de leurs fonctions régulières » et demande aux collectivités territoriales d'élaborer et de mettre à jour régulièrement des plans d'action locaux contre le changement climatique. Dans le même temps, la loi indique qu'« il incombe au gouvernement national d'apporter une assistance

technique et financière aux collectivités territoriales pour la réalisation » de ces plans (section 14). Suite à l'adoption de cette loi, le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (DILG) a entrepris de renforcer les capacités des fonctionnaires locaux en matière de planification de l'action climatique. Cette initiative a commencé à un moment où le gouvernement concluait un processus de rationalisation de ses exigences en matière de planification locale. Ce processus a permis de regrouper un ensemble disparate d'exigences de planification au niveau local en deux grands outils de planification : le Plan global d'aménagement du territoire et le Plan global de développement. Suite à cette impulsion, dans sa mise en œuvre de la loi sur le changement climatique, le DILG a mis l'accent, par le renforcement de ses capacités, sur l'intégration de la planification de l'action climatique dans ces deux plans statutaires. Dans ses lignes directrices publiées en octobre 2014, le DILG a appelé les collectivités territoriales à « intégrer ou incorporer les actions et politiques prioritaires [climatiques] identifiées dans les plans et programmes d'investissement existants des collectivités territoriales ». En même temps il a

permis aux collectivités territoriales de choisir de « créer un plan autonome d'action contre le changement climatique susceptible d'être utilisé dans la rédaction de propositions ou l'élaboration de projets pour la recherche de fonds » (DILG 2014). Le renforcement des capacités permettant aux fonctionnaires locaux de respecter pleinement ces

exigences de planification constitue un processus continu.

Sources: Kehew et al., (2013) et le Bureau régional d'ONU-Habitat pour l'Asie et le Pacifique (2016).

La réduction des émissions de gaz à effet de serre ne doit pas être considérée comme une

obligation supplémentaire pour les parties prenantes, mais plutôt comme une occasion de répondre aux principales priorités de développement par un développement à faible émission de carbone.

De manière plus générale, la PUN peut promouvoir activement une économie verte en offrant la possibilité au secteur privé et à la société civile de participer à l'écologisation de l'économie.

L'expression «économie verte» est définie par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) comme «une économie qui entraîne une amélioration du bien-être humain et de l'équité sociale, tout en réduisant les risques environnementaux et la pénurie des ressources» (PNUE 2011). La PUN peut promouvoir de telles initiatives.

Voici une sélection de **ressources** pour la planification à faible émission de carbone au niveau des villes :

**Earth Hour City Challenge** met en lumière les villes qui mettent en œuvre des plans d'action ambitieux en matière de climat (<http://www.worldwildlife.org/pages/earth-hour-city-challenge>).

Les maires qui adhèrent au **Pacte des maires** (<https://www.compactofmayors.org/>) s'engagent à planifier l'action en faveur du climat sur une période de trois ans.

Les **Principes directeurs pour la planification de l'action climatique des villes** fournissent des orientations sur la planification de l'action climatique, y compris des propositions de contenu. L'annexe de cette publication propose des liens vers d'autres ressources, notamment des outils plus détaillés d'aide à la décision et de renforcement des capacités (<http://unhabitat.org/books/guiding-principles-for-climatecity-planning-action/>).

Le **projet de Promotion de stratégies de développement urbain à faible émission de carbone (Urban-LEDS)** offre des outils et des ressources pour un développement urbain à faibles émissions (<http://urbanleds.iclei.org/>).

**L'Alliance des villes neutres en carbone** encourage une planification à très long terme pour une réduction importante des émissions de carbone (<http://usdn.org/public/page/13/CNCA>).

**Le Protocole mondial sur les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle communautaire** propose une méthodologie pour inventorier les émissions de manière cohérente avec les rapports au niveau national (<http://www.ghgprotocol.org/cityaccounting>).

**L'Initiative pour une économie verte (Green Economy Initiative)** vise à motiver les décideurs politiques à soutenir les investissements environnementaux comme moyen de parvenir à un développement durable (<http://web.unep.org/greeneconomy/>).

**Recommandation 2. (i) obtenir de plus en plus d'énergie à partir de sources renouvelables et à faible émission de carbone, y compris par la fourniture décentralisée ou distribuée d'énergie, tout en (ii) promouvant une consommation plus efficace de l'énergie.**

En 2010, plus d'un tiers (35 %) des gaz à effet de serre anthropiques ont été émis par le secteur de l'approvisionnement énergétique (GIEC AR5 WGIII, 2014). Ainsi, le passage des combustibles fossiles aux sources d'énergie alternatives constitue une approche fondamentale (radicale) pour réduire les émissions et parvenir à la modernisation énergétique (voir **encadré 6**).

Dans la plupart des pays, la production d'énergie a longtemps été une responsabilité nationale, l'énergie étant distribuée sur de longues distances. Cependant le monde est en train de changer. L'amélioration des cellules photovoltaïques, accompagnée de la chute des prix des panneaux solaires et d'autres développements, élargit l'ouverture à l'énergie décentralisée («distribuée»), avec un rôle potentiellement plus important pour les gouvernements locaux.

**Encadré 6. Extrait de la politique urbaine nationale: Allemagne – Politique nationale de développement urbain (2012)**

« Ce n'est qu'avec une **plus grande efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables** que l'on pourra sortir de l'ère des énergies fossiles bon marché. Et ce n'est qu'ainsi que l'on pourra efficacement contribuer à la lutte contre le changement climatique. Grâce à un **plan stratégique adapté à l'énergie, des normes d'urbanisme élevées, des bâtiments économes en énergie et la fourniture d'énergie provenant de sources renouvelables** seront associés à un concept de renouvellement afin d'intégrer les habitants du parc immobilier existant dans une modernisation énergétique socialement juste ». (Sections 3 et 4 ; **gras** ajouté)

Le Danemark représente un pays qui a donné aux autorités locales et aux entreprises énergétiques le pouvoir d'intervenir dans la fourniture d'énergie à partir de sources décentralisées. Cette politique nationale vieille de plusieurs décennies a encouragé des villes comme Copenhague à prendre des mesures ambitieuses pour réduire les émissions (voir **encadré 7**). Aujourd'hui, les pays du Sud peuvent également s'approprier de telles démarches. Les chercheurs en climatologie soulignent que, pour les pays en développement confrontés à un déficit d'infrastructures énergétiques, la production décentralisée peut constituer une stratégie appropriée pour accroître l'accès à l'énergie tout en passant aux énergies renouvelables (GIEC AR5 WGIII, 2014). Il existe déjà de nombreux exemples de ce type (voir **encadré 8**).

**Encadré 7. Danemark: Transformer l'approvisionnement en énergie pour parvenir à un développement à faible émission de carbone à Copenhague**



Éoliennes le long du littoral de Copenhague © ckarlson

Depuis des décennies, le gouvernement du Danemark donne aux autorités locales et aux entreprises énergétiques locales le pouvoir de jouer un rôle dans la fourniture d'énergie à partir de sources décentralisées. Ces dernières années, cette circonstance (ainsi que d'autres facteurs) a encouragé **Copenhague** à être ambitieux dans son

action de réduction des émissions. Elle a annoncé publiquement un objectif de neutralité carbone nette d'ici 2025. En 2014, elle avait déjà réduit ses émissions annuelles totales de 31 % par rapport à l'année de référence 2005.

La transformation de l'approvisionnement énergétique de la ville représente une part importante de la stratégie de Copenhague. Les projets de la ville pour la poursuite de la réduction des émissions comprennent l'installation d'une centaine d'éoliennes et la neutralisation des émissions de carbone de son système de chauffage urbain.

#### **Encadré 8. Côte d'Ivoire, Chine et Kenya : Promouvoir une production d'énergie décentralisée et à faible émission de carbone**



Chauffe-eau solaires sur des immeubles d'habitation nouvellement construits à Hunchun, en Chine © ONU-Habitat/Alessandro Scotti  
Voici quelques exemples de production d'énergie décentralisée et à faible teneur en carbone en dehors des pays de l'OCDE :

- Développement de projets municipaux de valorisation énergétique des déchets solides, par exemple à **Abidjan**, en Côte d'Ivoire
- Installation de chauffe-eau solaires, par exemple à **Hunchun**, en Chine
- Régulation des chauffe-eau solaires, par exemple à **Nairobi**, au Kenya

Même si le passage des combustibles fossiles aux sources d'énergie renouvelables est une stratégie fondamentalement importante, la promotion d'une utilisation plus efficace de l'énergie constitue de toute évidence une approche complémentaire précieuse.

Les trois **recommandations suivantes (n° 3 à 5)** concernent trois secteurs urbains - transports, bâtiments, déchets - qui sont de grands émetteurs de gaz à effet de serre. En outre, il existe des technologies matures dans ces secteurs, dont l'adoption peut souvent se traduire par des économies financières nettes au fil du temps, même si elles permettent de réduire les émissions. Ces secteurs sont donc des cibles privilégiées pour une action concertée. En outre,

**La recommandation 3** explore l'importante relation spatiale entre l'utilisation des sols et la planification des transports.

**Recommandation 3. (i) Encourager des modes de développement plus propices à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, notamment en réduisant au minimum les distances de déplacement et dans le même temps (ii) promouvoir des modes de transport plus durables.**

L'utilisation des sols et les systèmes de transport sont étroitement liés. Veiller à ce que les plans d'utilisation des sols et de transport œuvrent ensemble à atteindre les mêmes objectifs constitue une approche puissante et pérenne de réduction des émissions (voir encadré 9). De telles approches peuvent notamment réduire les émissions liées au transport, qui représentaient quelque 14 % des émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique en 2010.

(GIEC AR5 WGIII, 2014).

### Encadré 9. Singapour et New York : Réglementer l'utilisation des sols afin de maintenir une forte utilisation des transports publics et de réduire les émissions de gaz à effet de serre



Échangeur du réseau de transport de Singapour © The Strats Times

À **New York**, 36 % des déplacements entre le domicile et le lieu de travail se font par les transports publics. Cette proportion assez élevée d'utilisation des transports publics dans une ville à hauts revenus est le résultat d'une politique délibérée de concentration spatiale par des ratios de surface au sol élevés et de diversification de l'utilisation des sols par un zonage mixte. Ces mesures ont été coordonnées avec la suppression progressive

du stationnement dans les rues et l'amélioration constante du système de transport en commun afin d'encourager l'utilisation croissante des transports publics.

De même, **Singapour**, une autre ville à revenus élevés, a privilégié un développement axé sur les transports en commun et une structure urbaine compacte avec un zonage à usage mixte dans sa planification de développement à long terme. Parmi les mesures qui découragent l'utilisation des voitures particulières, on peut citer les taxes relativement élevées et le carburant, la gestion du stationnement, un système de quotas de véhicules et le péage urbain. Dans le même temps, la ville a investi dans l'amélioration de son système de transport public. À Singapour, 52 % des trajets domicile-travail sont effectués avec les transports publics. Dans les deux villes, le niveau d'utilisation des transports publics est resté relativement stable. Source: Bertaud et al., (2009), [pp. 32-39]

Selon les circonstances, les approches de planification susceptibles de favoriser des modèles d'utilisation des sols et de transport plus durables comprennent notamment :

- l'aménagement axé sur le transport,
- l'aménagement compact,
- la densification, y compris par les constructions intercalaires,
- l'aménagement polyvalent et
- le réaménagement des friches industrielles.

La politique des transports devrait privilégier la marche, le vélo, puis les transports publics plutôt que les véhicules particuliers. Le transport actif contribue également à améliorer la santé publique. Outre la promotion d'une mobilité urbaine plus efficace, le développement compact

(voir encadré 10) peut également favoriser l'efficacité de la fourniture d'autres services en réseau, par exemple l'eau potable, le chauffage urbain. La densification (voir encadré 11) doit être encouragée dans les zones urbaines établies mais tentaculaires ou sous-utilisées.

### Encadré 10. Extrait de la politique urbaine nationale: Népal – Stratégie nationale de développement urbain (2015)

« **Les établissements compacts** sont privilégiés par rapport aux établissements épars ».

(Sections 1,2 et 6 ; **gras** ajouté)

**Encadré 11. Extrait de la politique urbaine nationale: Vietnam – Programme national de réhabilitation urbain (2008)**

« Politiques de **densification des centres urbains** : les parties sous-utilisées des centres urbains peuvent accueillir des densités plus élevées, mais cette densification doit être minutieusement évaluée afin de garantir une utilisation efficace, optimale et durable des terres ». (Section 6.5; **gras** ajouté)

**Recommandation 4. Réduire les émissions de gaz à effet de serre en promouvant (i) une conception et une construction plus durables des nouveaux bâtiments, ainsi que (ii) la modernisation des bâtiments existants.**

En 2010, le secteur du bâtiment représentait directement 6,4 % du total des émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique. En y ajoutant les émissions indirectes, cette proportion est passée à 19 % (GIEC WG III 2014). Dans le même temps, les analystes de McKinsey and Company concluent qu'«environ 75 % du potentiel total de réduction dans le secteur du bâtiment présente des avantages économiques nets, le reste étant disponible à un coût très faible» (McKinsey 2009). La politique urbaine nationale peut contribuer à réduire les émissions de ce secteur, tout d'abord en encourageant une conception et une construction plus durables des nouveaux bâtiments, qui contribuent à la réduction des émissions (voir **encadrés 12 et 13**).

**Encadré 12. Extrait de la politique urbaine nationale: Ouganda – Politique urbaine nationale (2013)**

« Promouvoir l'utilisation de toits productifs pour réduire les besoins de chauffage ainsi que de refroidissement et réduire ainsi les émissions, les coûts, le ruissellement et permettre la collecte de l'eau, améliorer la valeur esthétique et la qualité de l'air ». (Section 5; **gras** ajouté)

**Encadré 13. Brésil : Prévoir des bâtiments écologiques à Recife**



Végétation plantée sur un toit à Recife © Apartamento

En décembre 2014, le conseil municipal de **Recife**, au Brésil, a adopté la loi sur les toits verts municipaux (18.112/15). Cette loi exige que les toits de tous les bâtiments de plus de quatre étages et les bâtiments commerciaux de plus de 400 mètres carrés soient recouverts de végétation locale.

Les toits verts ne représentent qu'une partie du plan d'action de Recife pour le développement à faibles émissions. Un système de certification écologique en ce qui concerne les bâtiments commerciaux, résidentiels et publics entrera en vigueur en 2016. Cette initiative encourage la récupération des eaux de pluie, l'efficacité énergétique, la conception durable et l'utilisation de matériaux recyclables dans les bâtiments. Des mesures supplémentaires visent d'autres secteurs. De 2012 à 2016, Recife a participé au projet de promotion de stratégies de développement urbain à faibles émissions (Urban-LEDS), financé par la Commission européenne et mis en œuvre par ONU-Habitat et ICLEI - Local Governments for Sustainability (<http://urbanleds.iclei.org/>).

Source: ONU-Habitat et OCDE (2015)

Deuxièmement, la politique urbaine nationale peut favoriser la modernisation des bâtiments existants (voir encadré 14). La modernisation des bâtiments publics peut servir à illustrer les avantages de telles mesures et à encourager le grand public ainsi que le secteur privé à en faire autant.

**Encadré 14. Extrait de la politique urbaine nationale: République tchèque – Principes de politique urbaine (2010)**

« Des mesures énergiques doivent être prises pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, économiser le carburant et l'énergie, **réhabiliter les bâtiments et accroître leur efficacité énergétique**, installer l'isolation thermique... »  
(Section 5. (Principe 5; **gras** ajouté)

Les différences de développement peuvent influencer les domaines où existent les meilleures possibilités de réduction des émissions dans le secteur du bâtiment. Les pays développés peuvent trouver davantage de possibilités de ce type en rénovant les bâtiments existants et en utilisant davantage les technologies à haut rendement énergétique, tandis que les pays en développement ont la possibilité de concevoir de nouvelles constructions à haut rendement énergétique, ce qui est important compte tenu du boom de la construction en cours ou prévu dans un certain nombre de pays du Sud (McKinsey 2009).

**Ressource**

Les Green Building Councils (conseils du bâtiment durable) sont des organisations professionnelles dirigées par le secteur privé qui peuvent jouer un rôle important dans le passage d'un pays à la construction à faible émission de carbone. Ces conseils peuvent adapter les systèmes de notation des bâtiments aux conditions locales, soutenir l'amélioration de la réglementation en matière de construction et renforcer les capacités de leurs membres dans le domaine des nouvelles technologies (<http://www.worldgbc.org/>).

**Recommandation 5. Rendre plus durable la gestion municipale des déchets solides et liquides.**

Les analystes ont estimé la quantité totale de déchets solides municipaux produits dans le monde à 1,5 gigatonne par an (GIEC WG III 2014). Les décharges sont une source importante de méthane, un gaz à effet de serre particulièrement puissant.

La PUN peut viser à réduire les émissions des déchets solides municipaux (voir **encadré 15**), ainsi que des eaux usées (voir **encadré 16**), grâce à une meilleure gestion. Dans la hiérarchie de la gestion des déchets, la solution la plus souhaitable est l'évitement et la réduction complets des déchets, puis la réutilisation des matériaux et le recyclage des déchets. La récupération d'énergie à partir des déchets, y compris la récupération du méthane dans les décharges (voir **encadré 17**), est largement préférable à l'échappement du méthane de ces décharges, à l'incinération à ciel ouvert ou au déversement des déchets (GIEC WG III 2014). L'extrait de la PUN du Népal (encadré 15) encourage également quelques autres pratiques appropriées à ce secteur, à savoir : le partenariat avec la communauté et le secteur privé pour fournir des services, ainsi que le renforcement des capacités municipales en vue d'une meilleure gestion des déchets (voir également la **recommandation 14** sur le renforcement des capacités institutionnelles).

### Encadré 15. Extrait de la politique urbaine nationale: Népal – Stratégie nationale de développement urbain (2015)

« En ce qui concerne la **gestion des déchets solides**, une prise en charge complète de la collecte et de la gestion des déchets est proposée pour les zones urbaines. Les stratégies mettent l'accent sur la séparation et la collecte des déchets par les communautés, le partenariat public-privé dans la collecte et la gestion des déchets, l'adoption de décharges sanitaires comme stratégie de transition visant à promouvoir et imposer les **3R (réduire, réutiliser, recycler)** à l'échelle des ménages et des communautés, et la création d'unités de gestion de déchets solides spécialisées et dotées de capacités dans toutes les municipalités ».  
(Section 4.9; **gras** ajouté)

### Encadré 16. Extrait de la politique urbaine nationale: Maroc – Politique de la ville (2012)

« Rendre universel le système de traitement des déchets solides et liquides ».  
(p.14; **gras** ajouté)

### Encadré 17. Afrique du Sud: Approvisionnement en énergie à partir d'une décharge à Durban



Projet de conversion de gaz de décharge en électricité à Durban © Fountain Green Energy Durban Solid Waste a travaillé avec la Banque mondiale à la mise en place de deux projets locaux de conversion de gaz de décharge en électricité (LG2EP) à Durban. Le premier, un projet pilote à Mariannahill, consiste en un seul moteur d'un mégawatt (MW), et absorbe entre 450 et 700 tonnes par jour. Il comporte treize puits verticaux et six puits horizontaux, mais le nombre de puits et de moteurs

augmentera à mesure que les déchets seront déposés. La seconde décharge, celle de Bisasar, est l'une des plus grandes d'Afrique du Sud : elle comprend six moteurs de 1,0 MW et un de 0,5 MW, avec de la capacité pour un moteur supplémentaire. Bisasar reçoit entre 3500 et 5000 tonnes par jour. Le projet compte 77 puits verticaux et 77 puits horizontaux.

Le projet dit LG2EP est le deuxième projet enregistré au titre du mécanisme de développement propre en Afrique du Sud et le premier de ce type en Afrique. En 2012, il a produit de l'électricité d'une valeur de 48 millions de rands sud-africains et, sur sa durée de vie de 21 ans, il devrait contribuer à la réduction de 3,8 millions de tonnes d'émissions de CO<sub>2</sub>e. En outre, en avril 2013, 39 472 crédits de réduction certifiée des émissions (CER) lui ont été attribués. Source: ONU-Habitat, (2012), [pp. 33-35]

Les impacts climatiques sur les villes devraient augmenter au cours du XXI<sup>e</sup> siècle. Il s'agit notamment des inondations côtières, de l'élévation du niveau de la mer et des ondes de tempête (les villes deltaïques asiatiques telles que Mumbai, Guangzhou et Ho Chi Minh Ville ont été désignées par le GIEC comme étant parmi les plus vulnérables) ; des inondations intérieures (dans des villes telles que Kampala) ; des vagues de chaleur (exacerbées par les effets des îlots de chaleur urbains) et de la sécheresse ainsi que la pénurie d'eau (avec une forte augmentation du nombre de personnes vivant dans des villes où des pénuries d'eau permanentes sont attendues d'ici 2050 ; GIEC, 2014a). Les conséquences du changement climatique seront particulièrement graves dans les zones côtières de faible altitude, qui ne représentent que 2 % de la surface terrestre totale de la planète mais abritent environ 13 % de la population urbaine et des plus grandes villes du monde.

La résilience au climat urbain est un concept plus complet que l'adaptation. La résilience se définit comme «la capacité des villes (individus, communautés, institutions, entreprises et systèmes) à survivre, à s'adapter et à prospérer face au stress et aux chocs, voire à se transformer lorsque les conditions l'exigent» (ONU-Habitat, 2015c, p.18). Le renforcement de la résilience des zones urbaines au changement climatique ne relève pas de la responsabilité d'un seul décideur. Elle exige des changements dans la manière dont les différents niveaux et secteurs de gouvernement, les entreprises et les ménages se comportent et investissent. La politique

urbaine nationale peut aider les zones urbaines à renforcer leur résilience au climat de plusieurs manières importantes, comme suit.

**Recommandation 6. Promouvoir la recherche appliquée portant sur les risques liés aux effets du changement climatique et sur d'autres aléas dans les zones urbaines. Prévoir l'utilisation des résultats pour éclairer la prise de décision.**

Les décideurs politiques doivent reconnaître que la science du climat évolue rapidement. Des projections mondiales et régionales sur les impacts du changement climatique existent et sont constamment affinées. Pour élaborer une réponse appropriée et localisée, chaque pays devrait contribuer à cet effort de recherche mondial, notamment sur les impacts climatiques dans les zones urbaines, dans la mesure où les ressources le permettent. (Voir Encadré 18).

#### Encadré 18. Extrait de la politique urbaine nationale - Chili : Politique nationale de développement urbain (2014)

« Promouvoir la **recherche** sur les risques naturels et anthropiques liés à l'utilisation du territoire pour les établissements humains. **Intégrer les résultats de la recherche** dans les instruments d'aménagement du territoire ».

(Sections 3.2.1; **gras** ajouté)

Pour contribuer utilement à la prise de décision locale, notamment en matière de réglementation de l'utilisation des terres (voir recommandation 9), les projections mondiales doivent être réduites et harmonisées avec les observations locales, par exemple les relevés météorologiques et hydrologiques historiques des phénomènes météorologiques extrêmes. Il s'agit d'un moyen de fonder la vérité sur les projections climatiques à échelle réduite.

**Recommandation 7. Encourager et soutenir les évaluations de la vulnérabilité au changement climatique au niveau local qui incluent une analyse de la résilience au climat et de la capacité d'adaptation, afin d'éclairer l'élaboration des politiques à tous les niveaux. Promouvoir les évaluations multirisques.**

Les évaluations de la vulnérabilité au niveau local commencent à jeter les bases d'une prise de décision éclairée sur la construction de la résilience climatique. Elles doivent non seulement examiner les projections scientifiques sur le changement climatique, mais aussi recueillir les connaissances locales et traditionnelles sur les risques, faire comprendre le changement climatique aux participants et commencer à recueillir les opinions des habitants sur les priorités en matière de renforcement de la résilience climatique. Elles devraient également évaluer la capacité d'adaptation actuelle et les moyens (au niveau de la communauté ou des ménages) de faire face aux risques liés au climat. Ces évaluations devraient accorder une attention particulière aux vulnérabilités des groupes marginalisés, tels que les femmes, les personnes âgées, les jeunes, les populations de réfugiés, etc.

Le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes sur la période 2015-2030 encourage les évaluations multirisques, c'est-à-dire des évaluations qui ne se concentrent pas exclusivement sur les risques liés au climat, mais

qui portent également sur d'autres risques naturels, voire d'origine humaine. Cela se reflète également dans les orientations normatives élaborées en prévision d'Habitat III (voir **encadré 19**).

**Encadré 19. Orientations normatives mondiales – Document politique N°3 des Nations Unies: Politique urbaine nationale:**

« Les évaluations de la vulnérabilité urbaine et la sensibilisation des habitants à leur environnement doivent faire partie d'une politique urbaine nationale. Ces évaluations doivent reconnaître le capital social inhérent à la ville et à la région (y compris les zones rurales) et englober les facteurs sociaux, économiques, physiques et environnementaux ».  
(Assemblée générale des Nations unies, 2016, p.11)

Des cadres propices solides ne devraient pas seulement exiger des responsables locaux qu'ils évaluent les vulnérabilités climatiques. Ils doivent également soutenir activement l'action locale par le renforcement des capacités, l'accès à des outils appropriés, à des ressources adéquates, etc. (voir **encadré 20**).

**Encadré 20. Extrait de la politique urbaine nationale – Colombie : Politique nationale de consolidation du Système urbain (2014)**

« (Diverses entités nationales) et les agences de coopération technique internationale offriront une **assistance technique aux villes en vue de la production de données et d'informations sur la vulnérabilité aux différents impacts du climat et du changement climatique**. Sur la base de ces données, elles soutiendront l'élaboration d'agendas et de programmes visant à aider le Système urbain à s'adapter au changement climatique et à l'atténuer ».  
(Section 7.5; **gras** ajouté)

### **Recommandation 8. Promouvoir la cartographie des risques, notamment de ceux liés au climat susceptibles d'évoluer dans le temps.**

La cartographie des aléas tels que les inondations et les glissements de terrain représente une étape importante dans – quasiment une condition préalable à – la réglementation de l'utilisation des terres en vue de réduire les risques (voir **encadré 21**).

Idéalement, cette cartographie précède et éclaire la réglementation de l'utilisation des terres avant le développement (**voir la recommandation 9**, ci-dessous). Ces cartes devraient également contribuer aux actions d'adaptation sectorielles. Dans l'idéal, il faudrait encourager une démarche participative en ce qui concerne la cartographie des risques. En effet, les résidents locaux sont conscients des risques auxquels leur communauté est confrontée et sont en mesure de proposer des solutions viables.

#### **Encadré 21. Extrait de la politique urbaine nationale - Turquie : Stratégie et plan d'action de développement urbain intégré 2010 - 2023 (2010)**

« Il est nécessaire d'établir les **cartes intégrées couvrant tous les types de risques de catastrophes naturelles** dans les établissements, de tenir ces études à jour et de les intégrer aux processus décisionnels à tous les niveaux ».  
(Section 7.5; **gras** ajouté)

Une approche largement admise pour l'identification spatiale des risques d'inondation à proximité des fleuves et autres masses d'eau consiste à cartographier les plaines inondables avec une certaine période de récurrence, par exemple une inondation tous les 50, 100 ou 200 ans (voir image 2). Cette approche de la définition des dimensions spatiales du risque peut se traduire par des réglementations en matière d'utilisation des terres. Toutefois, avant d'imposer une telle cartographie de manière générale, les décideurs politiques devraient d'abord s'assurer de la capacité actuelle du pays à mener ces études, ainsi que des coûts inhérents, etc. Ils devraient envisager d'introduire progressivement ces exigences de cartographie, en commençant par les zones où (sans réglementation adéquate) le risque d'inondation peut coïncider avec des utilisations du sol à forte densité de population ou à forte valeur ajoutée.

Il convient de déterminer si un niveau de risque « acceptable » (par exemple, la protection contre une crue centennale) est fixé au niveau national ou local. Une option serait que les gouvernements nationaux fixent un niveau minimum de risque acceptable (un plancher), mais permettent aux autorités locales de fixer des niveaux de risque acceptable plus élevés si elles le souhaitent.



Image 4. Image générée par ordinateur d'un fleuve, des lignes de crue à 50 et 100 ans (lignes bleues et jaunes), d'un pont ferroviaire à double ligne et de l'infrastructure de surface existante à proximité du fleuve © African Environmental Development

**Recommandation 9. Planifier les établissements humains, réglementer l'utilisation des terres et fournir les infrastructures et services essentiels d'une manière qui tienne compte des risques et renforce la résilience, y compris la résilience climatique. À cette fin, encourager et soutenir les plans et stratégies au niveau local visant à renforcer la résilience climatique.**

Une fois que les vulnérabilités et les aléas urbains (y compris leurs dimensions spatiales) sont bien compris, les responsables politiques urbains peuvent commencer à élaborer des réponses (voir **encadré 22**). Prévoir de nouveaux aménagements dans les zones à faible risque et freiner le développement dans les zones à haut risque sont quelques-unes des approches d'adaptation les plus rentables. Tout en prévoyant des logements et d'autres utilisations des sols ailleurs, sur des terrains plus sûrs, les autorités locales peuvent réserver les zones sujettes aux inondations et aux glissements de

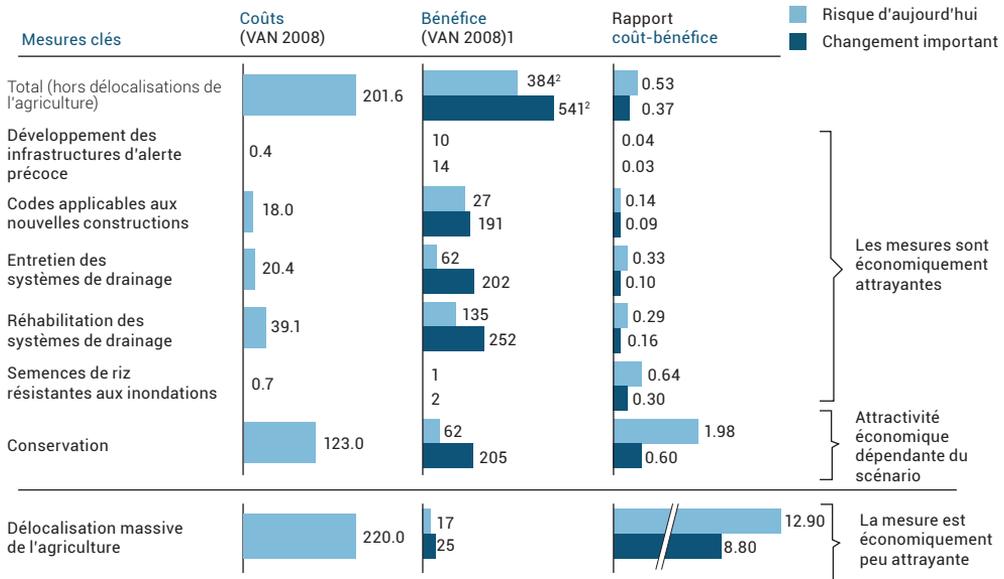
terrain à des usages tels que les parcs ou l'agriculture urbaine ; cela contribuera à amoindrir les pertes et les dommages lors de phénomènes météorologiques extrêmes. De telles mesures proactives peuvent être beaucoup moins coûteuses pour la société que d'essayer de reloger des familles à risque ou de réagir à une catastrophe urbaine lorsque les aménagements ont été autorisés sur des terres à haut risque (voir **encadré 23**).

Il faudrait adopter une approche du développement urbain respectueuse des droits, notamment celui des citoyens à un logement adéquat et abordable. En outre, une approche participative est encouragée pour assurer une planification plus inclusive, en particulier des personnes marginalisées (voir **la recommandation 10**, ci-dessous).

## Encadré 22. Extrait de la politique urbaine nationale - Népal : Stratégie nationale de développement urbain (2015)

« Intégrer une composante de gestion des risques de catastrophes dans les plans de développement urbain... Les établissements sont encouragés dans les endroits les plus sûrs, qui ne présentent pas de risques et où les dispositions en matière d'infrastructure sont viables...

Préparer des réglementations en matière d'utilisation des terres et revoir le code ainsi que les règles de construction dans toutes les zones urbaines dans une perspective de résilience ». (Sections 4.3.1 et 1.2.6, **gras** ajouté)



1 Date de début des mesures de 2015

2 Y compris les synergies entre les mesures

Source: Courbe des coûts d'adaptation, Georgetown, Guyane © Swiss Re

## Encadré 23. Utilisation des courbes de coûts pour éclairer le renforcement de la résilience dans le sud de la Floride, aux États-Unis, et à Georgetown, en Guyane

Comme indiqué plus haut, les courbes de coûts sont un outil bien accepté pour aider à hiérarchiser les mesures d'atténuation (voir l'examen de la **recommandation 4**, ci-dessus).

Les planificateurs utilisent également de plus en plus cet outil économique pour aider à hiérarchiser les mesures d'adaptation. Les analystes travaillant sous les auspices du groupe de travail sur l'économie de l'adaptation au climat ont commencé à quantifier les avantages économiques nets, actualisés, de l'adaptation, avec des implications importantes pour le renforcement de la résilience au climat dans les zones urbaines, comme suit :

Dans le **Sud de la Floride** (États-Unis d'Amérique), les analystes ont évalué les coûts et les avantages d'une série de mesures d'adaptation possibles préalablement identifiées. L'analyse a révélé d'importants avantages économiques nets pour les mesures de planification proactive visant les nouvelles constructions, par exemple en exigeant une meilleure conception des toits et de l'élévation des nouvelles maisons. En revanche, la modernisation des toits existants n'a produit que des avantages économiques nets légèrement positifs au fil du temps. La rénovation des façades n'a certainement pas été rentable.

Des résultats similaires ont été obtenus à **Georgetown** (Guyane), où les « codes de construction applicables aux nouvelles constructions » ont représenté l'une des mesures les plus « attrayantes sur le plan économique ». En revanche, les économistes ont estimé que la « délocalisation massive de l'agriculture » est « économiquement peu attrayante ». Les économistes mettent en garde contre le fait de fonder des conclusions générales sur ces résultats initiaux. Premièrement, les courbes de coût marginal des mesures d'adaptation et d'atténuation

peuvent varier d'une ville à l'autre, en fonction des circonstances locales. Deuxièmement, les membres du groupe de travail sur l'économie de l'adaptation au climat donnent les conseils suivants : « La courbe des coûts est un outil quantitatif visant à aider les décideurs à choisir les mesures d'adaptation - il ne s'agit pas d'une réponse prescriptive sur l'ensemble des mesures à mettre en œuvre pour faire face au risque climatique ».

Source: Groupe de travail sur l'économie de l'adaptation au climat (2009)

Les infrastructures doivent également être résilientes et fournies de manière à prendre en compte les risques. C'est notamment le cas des infrastructures essentielles telles que les installations médicales, les postes électriques, etc. (voir **encadrés 24 et 25**).

#### **Encadré 24. Extrait de la politique urbaine nationale - Philippines : Cadre national de développement urbain et de logement (2009)**

« **Les scénarios d'élévation du niveau des mers doivent être pris en compte dans la planification à long terme** et, dans la mesure du possible, la **redondance des systèmes de sécurité** doit être dûment prise en compte (par exemple, en définissant des itinéraires alternatifs à plus haute altitude aux infrastructures publiques clés telles que les aéroports, les hôpitaux et le long des tronçons de basse altitude des routes et autoroutes stratégiques, etc. »  
(Section 5.E.5; **gras** ajouté)

#### **Encadré 25. Extrait de la politique urbaine nationale - Australie : Politique urbaine nationale (2011)**

« Afin de **garantir que les nouveaux investissements dans les infrastructures ne soient pas indûment vulnérables au changement climatique, le choix de l'emplacement des infrastructures, leur durée de vie opérationnelle et leurs normes de conception doivent être soigneusement étudiés**, parallèlement à des questions telles que le stress thermique, les inondations et les tempêtes extrêmes ».  
(Section 4; **gras** ajouté)

**Recommandation 10. Donner la priorité aux actions visant à renforcer la résilience des communautés vulnérables et marginalisées. Dans la mesure du possible, réhabiliter les bidonvilles et les établissements informels in situ afin de renforcer la résilience aux chocs et aux pressions, y compris ceux provoqués par les effets du changement climatique.**

Les décideurs politiques urbains devraient accorder une attention particulière aux besoins et aux préoccupations des pauvres et des marginaux. Cela inclut les personnes vivant dans des établissements informels ou des bidonvilles (voir **encadré 26**), ainsi que d'autres groupes qui peuvent être affectés de manière disproportionnée par les effets du changement climatique, notamment les femmes, les personnes âgées, etc.

Ces personnes, en particulier les pauvres des zones urbaines, sont plus vulnérables aux effets du changement climatique en raison de l'emplacement de leurs établissements, de l'insuffisance de leurs ressources et de leur accès limité aux filets de sécurité sociale, de leur dépendance fréquente aux ressources naturelles pour leur subsistance et de la fragilité de leurs maisons.

Il convient donc de privilégier le renforcement de leur résilience plutôt que, par exemple, de protéger les résidences secondaires en bord de mer des personnes aisées. Les planificateurs locaux devraient solliciter et obtenir activement les contributions de ces communautés tout au long du cycle de planification, par le biais de processus participatifs efficaces.

**Encadré 26. Extrait de la politique urbaine nationale - Honduras : Politique du logement et du développement urbain (2005)**

« [Promouvoir] des programmes d'amélioration des quartiers ..., destinés aux **familles vivant dans des quartiers informels ...**, dans le cadre d'un mécanisme qui favorise la participation active et la responsabilité partagée des familles bénéficiaires, ainsi que **l'utilisation coordonnée des ressources et des efforts des gouvernements nationaux et municipaux** ». (Section 2; gras ajouté)

La réhabilitation des bidonvilles et des établissements informels reflète le droit des populations à un logement adéquat, partie intégrante du droit à un niveau de vie adéquat. Du point de vue des résidents, la réhabilitation in situ est (en général) nettement préférable à la réinstallation. N'envisager des mesures telles que le relogement des résidents des zones à haut risque qu'en dernier recours, à entreprendre avec une consultation adéquate, la participation de la communauté à la prise de décision, la notification, l'indemnisation et le suivi pour assurer un niveau de vie adéquat et une attention aux droits de l'Homme.

Une PUN sensible au climat doit inclure une forte perspective de genre. Les femmes seraient généralement plus vulnérables aux impacts du changement climatique en raison de leur rôle souvent limité dans la planification urbaine, la propriété et la gestion des terres, et pour d'autres raisons. Cependant, elles sont également des acteurs clés dans le renforcement de la résilience climatique urbaine. Par exemple, l'histoire récente a montré que les femmes sont fortement impliquées dans le relèvement post-catastrophe, en particulier dans les cas où les catastrophes naturelles augmentent le nombre de ménages dirigés par des femmes (Denton, 2002 ; PNUD, 2010).

Certains spécialistes du climat ont commencé à reconnaître que l'adaptation est « transformatrice » si elle va au-delà de la simple exposition aux dangers et tente de répondre à des préoccupations plus fondamentales de justice sociale telles que les causes profondes de la pauvreté (Pelling, 2011). L'une de ces approches consiste à accroître la sécurité d'occupation - une mesure particulièrement transformatrice si elle permet aux ménages de commencer à traiter la terre comme un actif et à l'utiliser pour créer des richesses (**voir encadré 27**).

**Encadré 27. Extrait de la politique urbaine nationale - Nigeria : Politique nationale de développement urbain (2015)**

« Autonomiser les groupes défavorisés grâce à l'accès à la terre et à la sécurité d'occupation ». (Sections 7,4 et 1; **gras** ajouté)

**Recommandation 11. Dans le cadre des efforts d'adaptation, promouvoir la protection et la restauration des écosystèmes et des zones tampons naturelles.**

Les établissements humains sont construits à l'intérieur des écosystèmes existants et ont souvent pour effet de les déplacer, de les endommager ou de les détruire. En plus de leur valeur intrinsèque, ces écosystèmes fournissent des services aux personnes, que les décideurs peuvent négliger ou sous-estimer. Ces bénéfices peuvent inclure notamment la protection contre les risques naturels, ainsi que les avantages liés à l'écotourisme, etc. Par conséquent, dans leur action de renforcement de la résilience au climat, les décideurs doivent tenir pleinement compte des approches d'adaptation fondées sur les écosystèmes (**voir encadré 28**).

**Encadré 28. Extrait de la politique urbaine nationale - Afrique du Sud : Cadre de développement urbain intégré (2016)**

« La protection des écosystèmes et des zones tampons naturelles devrait également être une considération essentielle, car elle peut réduire le risque et l'impact des inondations, des marées de tempête et d'autres aléas. La conservation ou la restauration des écosystèmes offre des options rentables pour l'adaptation au changement climatique et la réduction des risques de catastrophes. La présence de bassins versants sains à l'extérieur des villes et d'espaces verts à l'intérieur des villes contribue à ralentir l'écoulement de l'eau et à augmenter son infiltration». (Section 3, pp.66; Section 4, pp.74; **gras** ajouté); )

L'un des buts des études de préféabilité est d'examiner de manière adéquate les différents moyens alternatifs pour atteindre les objectifs fixés, afin de trouver la solution optimale. Dans cet esprit, lorsqu'ils envisagent les différents moyens de renforcer la résilience, les planificateurs doivent pleinement prendre en compte - et valoriser - les approches d'adaptation fondées sur les écosystèmes, ainsi que les divers avantages qu'ils procurent, plutôt que de passer immédiatement par défaut à une solution d'ingénierie conventionnelle. Parfois, des solutions mixtes peuvent s'avérer optimales (**voir encadré 29**).

La protection des écosystèmes en tant que stratégie d'adaptation doit être soigneusement examinée parallèlement à une autre stratégie potentielle (et connexe) de renforcement de la résilience : la promotion de l'agriculture urbaine. L'agriculture urbaine peut conférer des avantages considérables de type résilience, notamment en contribuant à la sécurité alimentaire et en fournissant des moyens de subsistance.

Cependant, ces deux approches sont loin d'être identiques : l'introduction de cultures sur une parcelle de terre donnée n'a pas pour effet de protéger les écosystèmes et peut même aller à l'encontre de cet objectif. Lorsqu'ils proposent ou interdisent certaines utilisations pour une parcelle de terre donnée, y compris des alternatives d'espaces verts, les planificateurs doivent peser et garder à l'esprit une série de considérations, allant de la fourniture de terres suffisantes pour répondre à la croissance future, à la nécessité de protéger la biodiversité, etc. Analyser ce sujet reviendrait à sortir du cadre du présent document.

La question de la protection des sources et de la qualité de l'eau est très centrale dans tout débat sur les écosystèmes. La gestion de la demande en eau, réalisée par des moyens tels que la conception de logements et de systèmes de drainage urbain plus durables, constitue une stratégie complémentaire importante ; voir la

**recommandation 4** pour un examen plus approfondi en ce qui concerne le logement.

Dans un nombre limité de villes (par exemple Oslo, Portland), les urbanistes ont entouré le développement urbain de ceintures vertes afin de favoriser des modèles de développement plus compacts et de fournir d'autres avantages (voir **encadré 30**). En dépit de ses mérites, cette stratégie n'est pas restée lettre morte. Selon les critiques, plutôt que de contenir le développement, le développement urbain peut simplement sauter la ceinture verte, entraînant une dispersion des établissements. Là encore, des communautés satellites bien desservies par les transports publics sont une autre possibilité. Lors de la planification des futures poussées démographiques prévues, la modélisation de scénarios alternatifs peut donner des indications sur les modèles de développement spatial qui résulteront probablement de telles politiques.

### **Encadré 29. Fiji : Adaptation axée sur l'écosystème dans la ville de Lami**

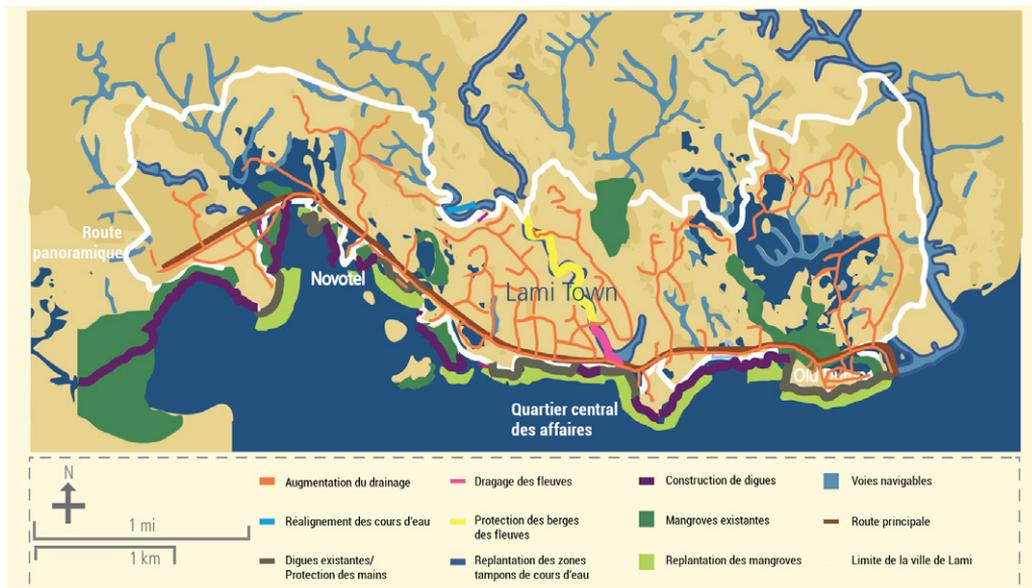
#### **MAP**

Carte de la ville de Lami (Fidji) montrant un mélange d'options d'ingénierie conventionnelle et d'écosystème identifiées et évaluées par l'équipe © Secrétariat du Programme régional environnemental du Pacifique ©

L'initiative Villes et Changement climatique (CCCI) d'ONU-Habitat, en collaboration avec le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et avec le soutien expert du Secrétariat du Programme régional environnemental du Pacifique (SPREP) et de Conservation International, a aidé la **ville de Lami** (aux Fidji) à évaluer sa vulnérabilité aux changements climatiques et à comparer les coûts et les avantages des différentes options d'adaptation. L'évaluation a offert une comparaison directe des approches d'ingénierie conventionnelles avec les approches écosystémiques de l'adaptation, ainsi

que des mélanges des deux approches. En termes de scénarios spécifiques, l'étude a conclu que le rapport coût-bénéfice le plus élevé concerne le scénario d'adaptation purement écosystémique. Cependant, elle a également reconnu que les options d'ingénierie, bien que moins rentables pour réduire les dommages potentiels que les alternatives fondées sur l'écosystème, produisent globalement de meilleurs résultats, avec une hypothèse d'évitement des dommages de 25 à 50% contre seulement 10 à 25% pour l'approche purement écosystémique. En définitive, lorsque des alternatives ont été envisagées pour différentes parties de la ville dans le cadre d'une analyse plus fine, la recommandation d'options mixtes d'écosystème et d'ingénierie est apparue la plus appropriée pour réduire les risques.

Source: Rao, et al., (2012)



Carte de la ville de Lami (Fidji) montrant un mélange d'options d'ingénierie conventionnelle et d'écosystème identifiées et évaluées par l'équipe © Secrétariat du Programme régional environnemental du Pacifique

### Encadré 30. Extrait de la politique urbaine nationale - Nigeria : Politique nationale de développement urbain (2001)

« Augmenter la proportion de la **ceinture verte urbaine** et des espaces ouverts ».  
(Section 19.4.1; **gras** ajouté)

### Recommandation 12. Prévoir un aménagement du territoire comme moyen de protéger les écosystèmes et de se prémunir contre une « mauvaise adaptation ».

Les gouvernements municipaux peuvent jouer et jouent un rôle de premier plan dans l'utilisation de la réglementation de l'utilisation des terres comme moyen de fournir un développement plus résilient. Cependant, d'autres autorités publiques infranationales chargées de protéger les bassins versants ou d'autres caractéristiques naturelles de manière plus holistique et à une échelle plus régionale pourraient être les mieux placées pour protéger ces écosystèmes (**voir encadré 31**). En adoptant cette perspective plus large, ils peuvent aider à se prémunir contre la « mauvaise adaptation ».

Une mauvaise adaptation peut se produire lorsque les gouvernements locaux examinent trop étroitement les considérations à l'intérieur de leurs limites (souvent étroitement circonscrites) et exacerbent involontairement les risques en aval. Des dispositifs de contrôle des crues mal conçus, par exemple, peuvent produire de tels résultats indésirables pour les communautés en aval. Parallèlement, à mesure que la question des « réfugiés climatiques » prend de l'ampleur, l'orientation de l'exode rural dans le cadre des efforts d'adaptation deviendra de plus en plus importante pour la planification régionale dans certaines régions du monde.

### Encadré 31. Extrait de la politique urbaine nationale - Colombie : Politique nationale de consolidation du Système urbain (2014)

« Compte tenu de l'importance de préserver les écosystèmes stratégiques des pays, principalement les sources d'eau [...] un Plan directeur pour l'eau potable et l'assainissement de base sera élaboré pour renforcer la **gestion holistique et durable** de ces services dans le Système urbain ».  
(Section 6.A; **gras** ajouté)

Certaines préoccupations en matière de politique de lutte contre le changement climatique liées à la gouvernance concernent à la fois l'atténuation et l'adaptation. Plusieurs de ces questions de gouvernance climatique, qui touchent un éventail d'acteurs plus large que ceux qui sont actifs dans le domaine urbain, sont traitées de manière appropriée et plus complète dans les politiques nationales sur le changement climatique, et non dans les politiques urbaines (voir les **Recommandations 16 à 19** du document d'ONU-Habitat intitulé « Aborder les questions urbaines dans les politiques nationales de lutte contre le changement climatique », Note directive CCCI No. 3, 2013). Cependant, au minimum, les PUN ne devraient pas être en contradiction avec les politiques de lutte contre le changement climatique dans ces domaines. En outre, certaines questions de gouvernance climatique - en particulier celles qui concernent les autorités locales - peuvent être renforcées par une référence à la Politique urbaine nationale, comme suit.

**Recommandation 13. Tout en encourageant l'autonomie locale, coordonner l'action nationale et locale de lutte contre le changement climatique dans les zones urbaines. Mener des actions de collaboration le cas échéant.**

Un domaine de coordination sur l'action climatique qui revêt une importance particulière pour les zones urbaines consiste à soutenir l'expérimentation des pratiques prometteuses, afin de s'assurer qu'elles fonctionnent dans des contextes locaux avant leur transposition à plus grande échelle.

Dans ce domaine, les autorités locales innovantes peuvent prendre l'initiative, mais le gouvernement national peut soutenir activement ce type d'expérimentation. Premièrement, le gouvernement national peut apporter un soutien financier et technique aux activités pilotes. Deuxièmement, il peut aider à suivre les progrès et à gérer les connaissances (voir **encadré 32**). Troisièmement, les entités nationales peuvent soutenir la diffusion, la reproduction ou le déploiement d'expériences pilotes réussies auprès d'autres autorités locales.

### **Encadré 32. Extrait de la politique urbaine nationale - Afrique du Sud : Cadre de développement urbain intégré (2016)**

« L'on devrait recourir aux **projets pilotes pour identifier les meilleures pratiques** à adopter dans toutes les zones urbaines. Ils devraient faire l'objet de suivi pour en évaluer les conséquences opérationnelles [et] les implications en termes de coûts ».

(Section 2; **gras** ajouté)

Recommandation 14: fournir des ressources aux gestionnaires urbains et renforcer leurs capacités institutionnelles afin de lutter contre le changement climatique. La PUN ne devrait pas attribuer de nouvelles responsabilités aux autorités locales (y compris l'action climatique) sans comprendre la capacité locale à financer ces activités et à remédier ensuite à toute insuffisance. Les villes ont besoin de financements pour soutenir leurs activités de lutte contre le changement climatique. Ceux-ci peuvent provenir de l'intérieur du pays, de

plateformes de financement internationales, du secteur privé ou des flux de revenus des gouvernements locaux ; cependant, un effort concerté est nécessaire pour soutenir le financement climatique urbain. Il peut s'agir de donner aux villes l'accès aux ressources des fonds climatiques, par exemple par le biais d'une formule de transfert ou de la création d'un fonds national pour le climat, auprès duquel les villes peuvent rivaliser pour obtenir des ressources.

En outre, le gouvernement national peut et doit également renforcer les capacités des fonctionnaires locaux, des autres personnes chargées de l'exécution de ces nouveaux mandats et leur apporter un soutien (voir **l'encadré 33** ainsi que les **encadrés 19 et 26** précédents). Dans un certain nombre de pays, la responsabilité de la gestion urbaine est partagée entre les niveaux de gouvernement national et local. Ainsi, les décideurs politiques devraient également prendre en compte les besoins financiers et de renforcement des capacités des gestionnaires urbains, tant au niveau local que national (voir **encadré 34**).

**Encadré 33. Extrait de la politique urbaine nationale - Turquie : Stratégie et plan d'action de développement urbain intégré 2010 - 2023 (2010)**

« Il est nécessaire **d'élaborer des méthodes pour les institutions de planification** en ce qui concerne les processus, les méthodes et les approches de la planification de l'atténuation ». (Sections 11,3 et 2 ; **gras** ajouté)

**Encadré 34. Extrait de la politique urbaine nationale - Cambodge : Stratégie nationale de développement urbain 2014-2018 (2014)**

«Mobiliser des fonds et une assistance technique pour la mise en œuvre des principales activités décrites dans le plan d'action et le plan stratégique pour traiter les questions sectorielles

liées au changement climatique des ministères/ institutions concernés, y compris les activités de recherche, afin de soutenir l'élaboration des politiques».

(Section 4.88; **gras** ajouté)

**Recommandation 15. Promouvoir la sensibilisation du public aux changements climatiques, y compris aux retombées positives et aux opportunités économiques.**

La lutte contre le changement climatique pour atteindre des objectifs mondiaux ambitieux nécessitera un soutien politique soutenu. En général, cela implique de maintenir une vague de soutien public pour étayer l'action politique. Il reste encore beaucoup à faire pour sensibiliser les habitants aux dimensions mondiales du changement climatique : les bases scientifiques, la terminologie essentielle, les engagements internationaux, etc. (voir **encadrés 35 et 36**). De même, les habitants doivent être sensibilisés aux avantages locaux, les soi-disant « retombées positives » (en termes d'amélioration de la qualité de l'air, de bienfaits pour la santé, etc. La politique urbaine nationale peut exiger une telle sensibilisation.

**Encadré 35. Extrait de la politique urbaine nationale - Nigeria : Cadre national de politique urbaine (2012)**

« **Sensibiliser le public** aux effets du changement climatique, aux meilleures pratiques d'adaptation et d'atténuation.... **La participation des parties prenantes ... dans nos villes doit inclure des programmes publics de sensibilisation** ». (Sections 8.4.1 et 19.4.1, **gras** ajouté)

**Encadré 36. Extrait de la politique urbaine nationale - Ghana : Cadre national de politique urbaine (2012)**

« Intensifier les **campagnes d'information et de sensibilisation du public** sur les économies d'énergie, le changement climatique et les stratégies d'atténuation.... **Sensibiliser le public** au changement climatique et aux stratégies d'atténuation par des **campagnes d'éducation dans les médias** ».

(Section 3.10; **gras** ajouté)

Un type important de « retombée positive » de l'action climatique consiste à aider le secteur privé à identifier et à saisir les opportunités économiques énormes que les changements dans l'économie mondiale, dus à la décarbonisation et au renforcement de la résilience, ont commencé à débloquer (voir **image 3**). Il est dans l'intérêt des pays, notamment du point de vue budgétaire, que leurs acteurs du secteur privé saisissent ces opportunités. Le gouvernement national peut intervenir en sensibilisant le secteur privé à ces opportunités (voir **encadré 37**).



**Image 5. Voiture électrique dans une borne de recharge à Hambourg, en Allemagne** Les progrès de la technologie et des politiques publiques concernant les véhicules électriques en font une opportunité économique pour le secteur privé. © Shutterstock

**Encadré 37. Extrait de la politique urbaine nationale - Afrique du Sud : Cadre de développement urbain intégré (2016)**

« Anticiper la **nature changeante de la compétitivité économique mondiale**, à mesure que des mesures internationales ... entrent en vigueur pour faire face au changement climatique ».

(Section 1; **gras** ajouté)

**Recommandation 16. Veiller à ce que les politiques urbaines nationales, les lois, les règlements, les plans d'investissement, etc. soient pleinement compatibles avec les politiques nationales de lutte contre le changement climatique.**

Cette recommandation, qui appelle à la cohérence entre deux domaines différents de la politique publique, demande peu d'élaboration. La PUN devrait faire en sorte que le processus d'urbanisation soutienne les objectifs politiques nationaux et locaux en matière de changement climatique. Cela peut être accompli en partie en intégrant les parties pertinentes des politiques nationales de lutte contre le changement climatique dans la politique urbaine nationale.

L'intégration du changement climatique dans la politique urbaine à tous les niveaux, mais en particulier dans la politique urbaine nationale, a été soulignée dans les orientations mondiales sur l'urbanisation (voir **encadrés 38 et 39**). Afin d'intégrer les considérations relatives au changement climatique dans la politique urbaine nationale, il est nécessaire de comprendre comment les recommandations peuvent être mises en œuvre dans le cadre du processus de la PUN. Vous trouverez ci-dessous des suggestions pratiques sur la manière dont les recommandations peuvent être intégrées dans les phases et les piliers de la PUN<sup>2</sup>. Cette section fournit un appui supplémentaire aux responsables techniques pour les aider à mettre en œuvre les recommandations énoncées dans les **sections 2 à 4**. Il est également important de noter que, comme pour les recommandations ci-dessus, il convient d'adapter l'analyse qui suit au contexte national.

## 5.1. Les phases de la PUN

### 5.1.1. Faisabilité

La phase de faisabilité prévoit une cartographie des liens entre les parties prenantes, ce qui est nécessaire pour comprendre le terrain politique avant de se lancer dans le processus d'élaboration de politique. Cette phase devrait servir à identifier les parties prenantes et leurs relations, et à établir un argumentaire en faveur de l'élaboration d'une politique urbaine nationale.

<sup>2</sup> Voir à nouveau la Figure 1, ci-dessus pour ces phases et piliers ; voir Politique urbaine nationale: un Cadre directeur pour plus de détails et de contexte.

**Recommandation 13. Tout en encourageant l'autonomie locale, coordonner l'action nationale et locale de lutte contre le changement climatique dans les zones urbaines. Mener des actions de collaboration le cas échéant.**

**Action:** Pour traiter efficacement le changement climatique dans la politique urbaine nationale, il est nécessaire d'entreprendre des actions en collaboration, de manière à coordonner les efforts nationaux et locaux d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets. Au cours du processus de cartographie des parties prenantes dans la phase de faisabilité de la PUN, les acteurs, tant au niveau national qu'infranational, intervenant dans les actions liées au climat peuvent être mis en lumière. Des responsables nationaux et infranationaux compétents peuvent être désignés pour superviser et guider l'élaboration de la PUN de manière à favoriser l'action concertée pour lutter contre le changement climatique.

**Recommandation 15. Promouvoir la sensibilisation du public aux changements climatiques, y compris aux retombées positives et aux opportunités économiques.**

**Action:** L'élaboration d'une politique urbaine nationale représente une opportunité de communiquer avec les parties prenantes sur les questions urbaines importantes dans leurs communautés. L'élaboration d'une stratégie de communication pour la politique urbaine nationale offre l'opportunité de diffuser des

informations spécifiques au public et aux autres parties prenantes sur la PUN et d'autres questions sectorielles dans l'environnement urbain.

L'élaboration d'une stratégie de communication pour la politique urbaine nationale est également un excellent moyen de partager des informations sur le changement climatique avec le grand public. Ainsi, il comprendra mieux et prendra conscience des défis climatiques, ce qui lui permettra de s'engager plus pleinement dans le processus politique en étant par exemple en mesure de déterminer et d'expliquer comment le changement climatique affecte sa communauté.

### 5.1.2. Diagnostic

La lutte contre le changement climatique dans le cadre des politiques urbaines nationales nécessite la mise en place d'une base de données qui soit sensible aux efforts de lutte contre le changement climatique. La phase de diagnostic de la PUN est celle où les preuves clés sont collectées pour servir de base aux choix et aux décisions qui seront prises par les décideurs politiques et les parties prenantes plus tard dans le processus de la PUN. Cette phase joue donc un rôle déterminant dans la constitution d'une base de données factuelles sur le changement climatique. Pour des informations complémentaires sur la prise en compte du changement climatique dans la phase de diagnostic de la politique urbaine nationale, voir le Cadre national de politique urbaine d'ONU-Habitat pour un diagnostic rapide (2015c), en particulier la section 4.11.6 sur le Changement climatique.

#### **Encadré 38. Orientations normatives mondiales – Document politique N°3 des Nations Unies: Politique urbaine nationale:**

«Une politique urbaine nationale complète et renforce les politiques urbaines locales plutôt que de les remplacer, en... aidant les gouvernements à relever des défis tels que l'intégration et les changements climatiques par le biais de l'élaboration de cadres politiques nationaux et locaux».

(Assemblée générale des Nations unies, 2016, p.5)

#### **Encadré 39. Orientations normatives mondiales – Le Nouveau Programme pour les villes (Projet)**

« Nous nous engageons à promouvoir la lutte contre les changements climatiques aux niveaux international, national, infranational et local, dont l'adaptation à ces changements et l'atténuation de leurs effets, et à appuyer les actions menées par les villes et les établissements humains, leurs habitants et toutes les parties prenantes locales, qui sont d'importants agents de mise en œuvre. Nous nous engageons également à soutenir le renforcement de la résilience et la réduction des émissions de gaz à effet de serre par tous les secteurs concernés. »

(Habitat III, 2016, p.11)

#### **Recommandation 4. Réduire les émissions de gaz à effet de serre en promouvant (i) une conception et une construction plus durables des nouveaux bâtiments, ainsi que (ii) la modernisation des bâtiments existants.**

**Action:** La promotion de l'atténuation par la construction durable dans le cadre de la PUN nécessitera une évaluation de haut niveau du parc immobilier actuel et de la législation en matière de construction afin de formuler des recommandations éclairées dans la PUN. La

phase de diagnostic peut être utilisée pour réaliser un profil national du logement afin de rassembler et d'analyser les données nécessaires. À cette fin, ONU-Habitat a élaboré un guide pratique pour la réalisation de profils nationaux complets du logement dans le but direct de comprendre le secteur du logement, tout en offrant des données factuelles pour éclairer la réforme des politiques (ONU-Habitat, 2011a). Des critères devraient être établis pour évaluer la durabilité du parc immobilier actuel et pour dresser un inventaire des innovations de conception dans le parc immobilier actuel.

Ces données peuvent ensuite être utilisées pour mettre en évidence les bonnes pratiques actuelles et identifier les faiblesses, deux éléments susceptibles d'être utilisés lors de la définition des options stratégiques dans la phase de formulation pour promouvoir l'atténuation du changement climatique par la construction durable.

« Une évaluation du changement climatique devrait viser à explorer les possibilités d'inclure des mesures d'atténuation visant à réduire les facteurs qui contribuent au changement climatique, en particulier les émissions de GES » (ONU-Habitat, 2015, p.43).

### **Recommandation 6. Promouvoir la recherche appliquée portant sur les risques liés aux effets du changement climatique et sur d'autres aléas dans les zones urbaines. Prévoir l'utilisation des résultats pour éclairer la prise de décision.**

**Action:** Tout aménagement du territoire (notamment un plan national d'aménagement du territoire) réalisé en parallèle à l'élaboration d'une PUN ou visant à l'éclairer doit tenir compte des résultats des données recueillies à partir de la cartographie des risques, en particulier les risques liés au climat qui évolueront et changeront au fil du temps. La politique urbaine nationale offre la possibilité de définir des objectifs et des plans à moyen et long terme en matière d'urbanisation.

Cependant, dans le contexte du changement climatique, les objectifs et les plans à moyen et long terme doivent être fondés sur des preuves et des projections fiables des risques liés au climat. Afin de collecter ces informations pendant la phase de diagnostic, une cartographie des risques peut être menée, en particulier pour les zones vulnérables, et des projections peuvent être produites afin de s'assurer que la politique est aussi éclairée que possible sur l'évolution des risques climatiques.

### **Recommandation 8. Promouvoir la cartographie des risques, notamment de ceux liés au climat susceptibles d'évoluer dans le temps.**

**Action:** Tout aménagement du territoire (notamment un plan national d'aménagement du territoire) réalisé en parallèle à l'élaboration d'une PUN ou visant à l'éclairer doit tenir compte des résultats des données recueillies à partir de la cartographie des risques, en particulier les risques liés au climat qui évolueront et changeront au fil du temps. La politique urbaine nationale offre la possibilité de définir des objectifs et des plans à moyen et long terme en matière d'urbanisation. Cependant, dans le contexte du changement climatique, les objectifs et les plans à moyen et long terme doivent être fondés sur des preuves et des projections fiables des risques liés au climat. Afin de collecter ces informations pendant la phase de diagnostic, une cartographie des risques peut être menée, en particulier pour les zones vulnérables, et des projections peuvent être produites afin de s'assurer que la politique est aussi éclairée que possible sur l'évolution des risques climatiques.

**Recommandation 16. Veiller à ce que les politiques urbaines nationales, les lois, les règlements, les plans d'investissement, etc. soient pleinement compatibles avec les politiques nationales de lutte contre le changement climatique.**

**Action:** Une politique urbaine nationale doit compléter, et non concurrencer, les politiques, stratégies et lois sectorielles, telles que celles liées au changement climatique. Au cours de la phase de diagnostic, une carte des institutions et des stratégies sectorielles (tant nationales que sous-nationales) doit être établie afin d'avoir une image complète de l'environnement dans lequel la PUN est élaborée.

Pour s'assurer qu'une PUN est alignée sur les stratégies sectorielles nationales ou infranationales en matière de changement climatique (s'il en existe), la cartographie des stratégies sectorielles relatives au changement climatique mettra en évidence les institutions de mise en œuvre ainsi que les actions et les objectifs des stratégies. Cela peut contribuer à garantir que l'ensemble des activités et objectifs liés au climat dans la politique urbaine nationale sont compatibles et non contradictoires aux stratégies sectorielles ou infranationales d'adaptation au changement climatique et/ou d'atténuation de ses effets.

### 5.1.3. Formulation

Une politique urbaine nationale prenant fortement en compte le changement climatique exige que les recommandations et les actions puissent être mises en œuvre. La phase de formulation de la PUN consiste à établir des priorités dans les options stratégiques de la PUN, mais aussi à élaborer des stratégies visant à faciliter leur mise en œuvre.

**Recommandation 10. Donner la priorité aux actions visant à renforcer la résilience des communautés vulnérables et marginalisées. Dans la mesure du possible, réhabiliter les bidonvilles et les établissements informels in situ afin de renforcer la résilience aux chocs et aux pressions, y compris ceux provoqués par les effets du changement climatique.**

**Action:** Les communautés vulnérables et marginalisées sont souvent celles qui ressentent le plus vivement les effets du changement climatique. Afin de garantir que la PUN prenne en compte et réponde aux besoins de ces communautés, celles-ci doivent être associées non seulement à la validation de la politique, mais aussi à la formulation de la politique elle-même. La tenue d'un ou plusieurs ateliers pour définir les problèmes et les priorités politiques est une amorce de définition des priorités de la PUN et des solutions politiques qui seront proposées pour répondre à ces priorités. S'assurer que les représentants des communautés vulnérables participent à ces ateliers est un excellent moyen de garantir que leurs contributions sont prises en compte lors de la définition des problèmes et des solutions politiques.

Afin de renforcer la résilience des communautés vulnérables, il est également possible d'entreprendre des activités de développement des capacités pendant les ateliers afin de s'assurer que les communautés vulnérables sont informées 1) des raisons de l'élaboration de la PUN, ainsi que de la manière dont elles peuvent s'y impliquer et 2) de la façon dont le changement climatique affecte leurs communautés, ainsi que des raisons pour lesquelles elles peuvent travailler avec les décideurs politiques à élaborer des solutions.

**Recommandation 14. Recommandation 14 : fournir des ressources aux gestionnaires urbains et renforcer leurs capacités institutionnelles afin de lutter contre le changement climatique.**

**Action:** Garantir la capacité financière et institutionnelle des gouvernements infranationaux à mettre en œuvre la PUN est une partie essentielle du processus de la PUN. La capacité des gouvernements infranationaux à lutter contre le changement climatique peut être ciblée grâce à une PUN qui aborde ce phénomène.

Une stratégie financière doit être élaborée en tandem avec la politique urbaine nationale. Ne pas le faire peut entraîner le risque d'élaborer une politique non-applicable. Sur la base des résultats de la phase de diagnostic, la stratégie financière peut allouer des ressources aux acteurs climatiques locaux pour les aider à lutter contre le changement climatique. L'allocation de fonds aux autorités locales pour la planification d'actions climatiques locales ou pour la rénovation des parcs immobiliers existants sont des exemples d'actions par lesquelles les gouvernements infranationaux peuvent contribuer à la lutte contre le changement climatique, mais pour lesquelles ils peuvent avoir besoin d'un soutien financier.

Pour de plus amples informations sur la manière d'aborder les capacités institutionnelles et humaines, voir la section 5.2.

#### 5.1.4. Mise en œuvre

La mise en œuvre de la PUN est la phase au cours de laquelle le plan stratégique est mis en pratique. Cependant, à l'instar de la plupart des politiques publiques complexes, la mise en œuvre se fera normalement par phases, ce qui permettra d'ajuster les objectifs à court, moyen et long terme des activités spécifiques de la PUN.

**Recommandation 1. Encourager et soutenir l'élaboration de plans et de stratégies au niveau local pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.**

**Action:** Un plan national de mise en œuvre de la politique urbaine doit l'assortir d'objectifs à court, moyen et long terme. Il est important que la PUN ne se contente pas de préconiser, mais soutienne également l'élaboration de stratégies infranationales pour lutter contre le changement climatique, en particulier pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. L'intégration de l'élaboration de plans locaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le plan global de mise en œuvre de la PUN contribuera à faire reconnaître au niveau national la priorité de ces initiatives. En outre, cela peut aider à planifier les objectifs à court, moyen et long terme des plans et stratégies au niveau local et à estimer les ressources humaines et financières nécessaires à l'atteinte de ces objectifs.

**Recommandation 9. Planifier les établissements humains, réglementer l'utilisation des terres et fournir les infrastructures et services essentiels d'une manière qui tienne compte des risques et renforce la résilience, y compris la résilience climatique. À cette fin, encourager et soutenir les plans et stratégies au niveau local pour renforcer la résilience climatique.**

**Action:** La mise en œuvre d'une politique urbaine nationale efficace pour lutter contre le changement climatique nécessite inévitablement un partenariat solide avec les gouvernements infranationaux. À l'échelon national, la politique urbaine nationale doit promouvoir l'élaboration de plans locaux susceptibles de soutenir les processus de planification des schémas urbains, de l'utilisation des sols et du développement des infrastructures qui sont sensibles aux risques

climatiques et renforcent la résilience. L'un des moyens de s'assurer que les gouvernements locaux sont habilités à renforcer la résilience est de soutenir et d'encourager l'élaboration de plans d'action pour la résilience climatique au niveau local. Il est important de s'assurer, par le biais d'une politique urbaine nationale, que les plans d'action de résilience climatique au niveau local fonctionnent de pair avec toute stratégie d'adaptation et de résilience climatique au niveau national.

Pour plus d'informations sur la planification de l'action climatique au niveau local, consultez les principes directeurs d'ONU-Habitat pour la planification de l'action climatique des villes (2015a). Pour de plus amples informations sur la planification de schémas urbains durables, voir la série de documents d'ONU-Habitat intitulée *Urban Patterns for a Green Economy* (2012a, b, c, d).

### 5.1.5. Suivi et évaluation

Le suivi et l'évaluation de la PUN est un processus à long terme qui bénéficie d'une recherche cohérente et d'une mise à jour des données, ainsi que d'un forum régulier permettant de présenter et d'évaluer ces données avec un large groupe de parties prenantes. Afin d'évaluer l'impact de la PUN sur le changement climatique, il est nécessaire de disposer de données régulièrement actualisées susceptibles d'être utilisées pour la comparaison avec les études de référence. En outre, le cadre de suivi de la PUN doit établir des indicateurs de changement climatique pour évaluer l'impact.

### **Recommandation 6. Promouvoir la recherche appliquée portant sur les risques liés aux effets du changement climatique et sur d'autres aléas dans les zones urbaines. Prévoir l'utilisation des résultats pour éclairer la prise de décision.**

**Action:** L'élaboration d'une politique urbaine nationale qui traite du changement climatique est une occasion de renforcer et de promouvoir davantage un programme de recherche sur le changement climatique dans les zones urbaines. La mise en place d'une tribune régulière où les résultats peuvent être présentés, lors d'un forum urbain national (NUF) par exemple, permettra de promouvoir un programme de recherche plus solide sur le changement climatique dans les zones urbaines. Un forum régulier, notamment un NUF, peut également contribuer à la mise en place d'un mécanisme de suivi régulier éclairé par un programme de recherche appliquée, fournissant ainsi un moyen public de suivre et d'évaluer l'impact de la politique urbaine nationale, en particulier sur les questions de changement climatique.

Pour plus d'informations sur la PUN et le NUF, voir la brochure d'ONU-Habitat intitulée *National Urban Forum to support Participatory and Inclusive National Urban Policy* (ONU-Habitat, 2016b).

### **Recommandation 14. fournir des ressources aux gestionnaires urbains et renforcer leurs capacités institutionnelles afin de lutter contre le changement climatique.**

**Action:** Comme souligné ci-dessus, la recherche continue sur le changement climatique peut soutenir le suivi et la mise à jour de la PUN selon les besoins. Dans le cadre de la PUN, la conception d'une politique itérative est celle où les enseignements tirés du suivi et de l'évaluation sont réinjectés dans la politique afin d'y apporter

des ajustements et des révisions à l'avenir. Dans le contexte du changement climatique, les gestionnaires urbains doivent recourir aux recherches en cours pour actualiser et réviser la politique afin de s'assurer que ses objectifs et ses activités sont fondés sur les données et les projections les plus récentes.

Pour ce faire, des ressources doivent être allouées pour assurer un programme de recherche climatique permanent et un budget adéquat permettant aux gestionnaires urbains d'entreprendre le suivi, la mise à jour et les évaluations périodiques de la politique. La disponibilité de ces ressources et le fait de s'assurer que les gestionnaires urbains ont la capacité de mener un suivi-évaluation continu et d'intégrer les résultats dans la politique peuvent contribuer à faire en sorte que la politique réponde aux besoins en matière de changement climatique à long terme.

## 5.2. Les piliers transversaux du processus de la PUN

Trois piliers doivent être pris en compte dans les cinq phases d'élaboration de la politique urbaine nationale. La prise en compte de la participation, du développement des capacités et des projets d'acupuncture doit intervenir à tous les stades de l'élaboration d'une PUN et contribue à la durabilité et l'efficacité globales de la politique.

### 5.2.1. Participation

Afin de bénéficier d'un vaste soutien et engagement, le processus de la politique urbaine nationale doit être participatif de bout en bout. Les modalités et le degré d'engagement des parties prenantes dans le processus modifieront la mesure dans laquelle leurs besoins seront finalement pris en compte dans la politique.

### **Recommandation 10. Donner la priorité aux actions visant à renforcer la résilience des communautés vulnérables et marginalisées. Dans la mesure du possible, réhabiliter les bidonvilles et les établissements informels in situ afin de renforcer la résilience aux chocs et aux pressions, y compris ceux provoqués par les effets du changement climatique.**

**Action:** La politique urbaine nationale offre la possibilité d'associer un large éventail de parties prenantes à son processus d'élaboration. S'assurer que les populations des localités les plus vulnérables et les groupes marginalisés sont pris en compte pourrait nécessiter une action de proximité ciblée visant à garantir que les communautés vulnérables ont la capacité de participer au processus et qu'on leur en donne la possibilité. Ainsi, il est important que le processus de la PUN soit non seulement participatif mais également inclusif. Afin de garantir que les effets du changement climatique sur les populations vulnérables soient dûment pris en compte dans la PUN, il est nécessaire de veiller à ce que ces communautés soient prises en compte dans toute collecte de données de diagnostic initial, à la fois en utilisant des méthodes participatives de collecte de données et en s'assurant que les communautés sont prises en compte dans toute évaluation liée au climat. L'utilisation d'outils tels que la trousse d'évaluation participative de la vulnérabilité au changement climatique d'ONU-Habitat (2010) peut créer des conditions inclusives et participatives pour la collecte de données climatiques dans le cadre de la PUN. Par ailleurs, il est impératif d'associer des représentants de ces populations à l'élaboration et à la sélection des options stratégiques pendant la phase de faisabilité, afin qu'ils puissent contribuer à l'élaboration de la politique et ne soient pas seulement invités à valider la rédaction des options stratégiques.

Vous trouverez de plus amples informations sur l'élaboration d'une politique urbaine nationale en faveur des pauvres dans le document d'ONU-Habitat intitulé Quick Guide for Urban Managers: Supporting National and City-wide Slum Upgrading and Prevention Through National Urban Policy (ONU-Habitat, 2016a).



**Image 6. Consultation des parties prenantes en prévision du Fonds d'adaptation au Laos. © ONU-Habitat**

### 5.2.2. Renforcement des capacités

L'intégration du renforcement des capacités de toutes les parties prenantes et de tous les niveaux de gouvernement est nécessaire à l'élaboration d'une politique durable. Grâce à l'évaluation et au développement des capacités humaines, financières et institutionnelles, il est possible de mieux garantir qu'une politique urbaine nationale peut être élaborée, mise en œuvre, suivie et évaluée avec succès par l'ensemble des parties prenantes nécessaires.

### **Recommandation 14. Recommandation 14 : fournir des ressources aux gestionnaires urbains et renforcer leurs capacités institutionnelles afin de lutter contre le changement climatique.**

Action: Si la recommandation 14 fournit des orientations explicites sur la nécessité d'évaluer et de renforcer les capacités des autorités locales à faire face au changement climatique, la nécessité de renforcer les capacités à tous les niveaux de gouvernement et pour les autres parties prenantes est implicite dans nombre des autres recommandations. En effet, l'évaluation et le développement des capacités nécessaires à la PUN, notamment en ce qui concerne l'intégration du changement climatique dans la politique, constituent des parties intégrantes majeures du processus d'élaboration de politique.

Pour ce faire, il est recommandé de procéder à une évaluation des capacités des parties prenantes après la rédaction initiale de la PUN dans la phase de formulation. Ce faisant, il sera possible d'évaluer les besoins en capacités du gouvernement et des autres parties prenantes et de garantir leur capacité à mettre en œuvre la politique ainsi que ses activités connexes.

### 5.2.3. Projets d'acupuncture

Le fait de fonder la politique urbaine nationale par des projets d'acupuncture (ou de démonstration) vise à garantir que l'action politique se traduit par une action directe. La traduction de la politique en action directe permet de garantir que les directives politiques sont pertinentes et applicables. Dans ce contexte, elle fournit également des exemples concrets de la manière dont les recommandations peuvent se traduire en projets réalisables.

**Recommandation 13. Tout en encourageant l'autonomie locale, coordonner l'action nationale et locale de lutte contre le changement climatique dans les zones urbaines. Mener des actions de collaboration le cas échéant.**

**Action:** Des évaluations de la vulnérabilité au changement climatique au niveau local peuvent être encouragées et soutenues en mettant à disposition des ressources financières et humaines et en veillant à ce que les planificateurs locaux disposent des capacités techniques nécessaires à l'évaluation.

La réalisation de ce projet concret peut avoir des effets tant au niveau local que national en matière de planification et de politique.



**Image 7. Dans le cadre de la CCCI, le jardinage sur les toits a été lancé à titre pilote dans la ville métropolitaine de Katmandu, au Népal, et a fait l'objet de réplification grâce à un arrêté Katmandu/Ministère**

Les tendances actuelles de développement urbain signifient que les villes sont d'importants émetteurs de gaz à effet de serre et abritent des populations importantes vulnérables aux effets du changement climatique. Cette reconnaissance souligne l'idée que les choix en matière de politiques de développement urbain seront cruciaux pour lutter avec succès contre les défis climatiques dans les villes et parvenir à un développement urbain durable.

C'est pourquoi la lutte contre le changement climatique par le biais de la PUN doit être considérée non seulement comme possible mais aussi comme nécessaire. Conjointement à d'autres politiques, l'utilisation de la nature globale et coordonnée de la PUN peut permettre de lutter efficacement contre le changement climatique dans les zones urbaines. Le processus de la PUN contribue également à la création d'un environnement favorable

susceptible de faciliter les moyens indirects de lutte contre le changement climatique, par exemple en renforçant la capacité des décideurs et des planificateurs à faire face au changement climatique et en associant un large éventail de parties prenantes à l'action de planification des effets du changement climatique.

Les recommandations et actions ci-dessus proposent des moyens d'utiliser la politique urbaine nationale pour lutter contre les effets du changement climatique dans les zones urbaines. En examinant les recommandations ci-dessus et en tirant les enseignements des pratiques et des études de cas inspirantes présentées dans ce guide stratégique, on espère que les décideurs seront mieux outillés pour intégrer le changement climatique dans la politique urbaine nationale et donner aux autorités locales les moyens d'être des acteurs clés de cette action.

# RÉFÉRENCES

- A., B. Lefevre and B. Yuen (2009). GHG Emissions, Urban Mobility and Efficiency of Urban Morphology: A Hypothesis. World Bank, Urban Research Symposium 2009. Marseille, pp. 1-52.
- Denton, F. (2002). Climate change vulnerability, impacts, and adaptation: why does gender matter? *Gender & Development*, vol 10. No 2, pp. 10-20.
- Habitat III (2016). New Urban Agenda. Draft outcome document for adoption in Quito. United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. September 2016.
- International Energy Agency (2008). World Energy Outlook 2008. Paris.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2014a). 5th Assessment Report 2014, Impacts, Adaptation and Vulnerability (Working Group II).
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2014b). 5th Assessment Report 2014, Mitigation of Climate Change (Working Group III).
- Kehew, R., M. Kolisa, C. Rollo, A. Callejas, G. Alber and L. Ricci (2013). Formulating and Implementing Climate Change Laws and Policies in the Philippines, Mexico (Chiapas) and South Africa: A local government perspective. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, vol. 18, No 6, pp. 305-315.
- McKinsey & Company (2009). Pathways to a Low-Carbon Economy – Version 2 of the Global Greenhouse Gas Abatement Cost Curve.
- Pelling, M. (2011). *Adaptation to Climate Change: From resilience to transformation*. Routledge. New York
- Rao, N.S., T. Carruthers, P. Anderson, L. Sivo and T Saxby (2012). A comparative analysis of ecosystembased adaptation and engineering options for Lami Town, Fiji. A synthesis report by the Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme.
- Swiss Re (2009). *Shaping Climate-resilient Development: A framework for decision-making*. Economics of Climate Adaptation Working Group.
- UNDP (2010). *Gender, Climate Change and Community-Based Adaptation*. New York: United Nations Development Programme
- Nations Environment Programme (2011). *Forests in a Green Economy – Synthesis Report*. Nairobi.
- United Nations General Assembly (2016). Policy Paper 3: National urban policy. A/CONF.226/PC.3/16. Surabaya.
- ONU-Habitat( 2010). *Participatory Climate Change Assessments: A toolkit based on the experience of Sorsogon City, Philippines*. Nairobi.
- UN-Habitat (2011a). *A Practical Guide for Conducting Housing Profiles*. Nairobi.
- UN-Habitat (2011b). *Global Report on Human Settlements 2011: Cities and climate change*. Nairobi.
- ONU-Habitat( 2012). *Urban Patterns for a Green Economy - Optimizing Infrastructure*. Nairobi.
- ONU-Habitat( 2012). *Addressing Urban Issues in National Climate Change Policies: Cities and Climate Change Initiative Policy Note No. 3*. Nairobi.
- UN-Habitat (2015a). *Guiding Principles for City Climate Action Planning*. Nairobi.

UN-Habitat (2015b). *Politique urbaine nationale: A guiding framework*. Nairobi.

UN-Habitat (2015c). *National Urban Policy Framework for a Rapid Diagnosis*. Nairobi.

UN-Habitat (2015c). *The State of Asian and Pacific Cities 2015: Urban transformations – Shifting from quantity to quality*. Nairobi.

UN-Habitat (2016a). *Quick Guide for Urban Managers: Supporting National and City-wide Slum Upgrading and Prevention through National Urban Policy*. Nairobi.

UN-Habitat (2016b). "National Urban Forum to support participatory and inclusive National Urban Policy". Nairobi.

UN-Habitat and ICLEI-Local Governments for Sustainability (2015). *Urban-LEDS: Cities in Action – Low Emission Development in Brazil, India, Indonesia and South Africa, 2012-2016 Final Report*. Bonn: ICLEI.





« Lutte contre le changement climatique dans le cadre de la politique urbaine nationale" s'adresse principalement aux décideurs et aux parties prenantes engagés dans la formulation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique urbaine nationale. Le Guide contient des recommandations orientées vers l'action qui peuvent aider tous les acteurs de la politique urbaine nationale à mieux comprendre l'intersection entre la politique urbaine nationale et le changement climatique.

Le Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) est le programme des Nations unies pour le développement urbain durable. Il a pour mandat de promouvoir des villes durables sur le plan social et environnemental tout en préconisant un logement adéquat pour tous. Ce guide a été préparé conjointement par deux unités d'ONU-Habitat, l'unité de planification régionale et métropolitaine et l'unité de planification du changement climatique.

Vos commentaires sur le Guide, notamment sur l'utilité de cet outil pour l'intégration du changement climatique dans l'élaboration d'une politique urbaine nationale, sont les bienvenus. Les commentaires à envoyer à l'adresse [updb@unhabitat.org](mailto:updb@unhabitat.org).

### **Crédits photos de la couverture**

**En haut à gauche:** Des ouvriers de la ville de Kampala dégagent le drainage le long de la route Mulago-Kalerwa, Kampala, Ouganda © UN-Habitat/Nicholas Kajoba

**En haut à droite:** Réverbère fonctionnant à l'énergie solaire, Ras al Khaimah, Émirats arabes unis © Flickr/Gordontour

**En bas à gauche:** Réhabilitation de mangroves sur la côte de Sorsogon, Philippines © UN-Habitat/Joselito Derit

**En haut à droite:** Bike share, Washington DC, USA © Flickr\_Clark

**HS/:** 057/16E

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

P.O. Box 30030, GPO Nairobi, 00100, Kenya

Téléphone: +254 20 762 3477

Fax: +254 20 7623715

[updb@unhabitat.org](mailto:updb@unhabitat.org)

[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)



ONU-HABITAT