Le changement climatique et les métropoles : pourquoi les programmes urbains sont essentiels à l'adaptation et à l'atténuation

Hannah Reid et David Satterthwaite

Les métropoles pourraient détenir la clé permettant de ralentir, puis d'arrêter le réchauffement de la planète. La majeure partie des émissions de gaz à effet de serre émane de la production des biens et services dont se servent les consommateurs urbains aux revenus moyens et supérieurs. L'objectif de maintenir le réchauffement de la planète à un niveau acceptable exige des immeubles urbains et des systèmes de production à consommation d'énergie bien plus faible et des styles de vie urbains bien moins intensifs en carbone. Il revient aux nations aux revenus élevés – les plus grands contributeurs d'émissions de gaz à effet de serre, par le passé comme à présent – de montrer qu'une telle transformation peut s'allier à des niveaux de vie élevés. Toutefois, dans les zones urbaines des pays aux revenus moyens et faibles, il est également urgent de mettre en place, à la fois des mesures d'atténuation pour freiner les émissions de gaz à effet de serre et des mesures d'adaptation aux risques graves que provoque le changement climatique.

Intégrer l'atténuation des risques dans les programmes urbains de toutes les nations

Dans bien des métropoles d'Amérique du Nord, les émissions de gaz à effet de serre, par personne, sont de 25 à 50 fois plus élevées que dans la majorité des métropoles des nations aux revenus faibles. De toute évidence, la responsabilité de réduire rapidement ces émissions incombe aux nations aux revenus élevés. En priorité, elles doivent démontrer comment bénéficier d'un niveau de vie de haute qualité sans produire un taux élevé d'émissions de gaz à effet de serre. Des métropoles bien gérées en sont un facteur important – et un soutien en faveur de logements, lieux de travail et systèmes de transport de plus en plus économiques en

énergie. Tant d'aspects des métropoles qui en font des centres culturels, d'innovation sociale et de divertissement distincts, n'ont pas besoin de consommer des masses d'énergie.

Ce besoin de développement urbain « à faible carbone » s'applique-t-il en Afrique, en Asie et en Amérique latine ? Dans un sens, non, car la majorité de leurs centres urbains ont bien moins d'émissions de gaz à effet de serre par personne – et la réponse au changement de climat doit être, en priorité, une protection contre ses effets probables. Mais la façon dont les métropoles de ces régions se développent aura une influence majeure sur les émissions de gaz à effet de serre. Si les nations les plus riches du monde ne démontrent pas que les métropoles performantes où le niveau de vie est de haute qualité peuvent considérablement réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, il est probable que les nations comme le Brésil, la Chine et l'Inde n'agiront pas.

Obstacles à l'adaptation dans les métropoles

La majorité des métropoles les plus vulnérables au changement climatique sont en Afrique, en Asie et en Amérique latine, et aux Caraïbes. Bon nombre d'entre elles n'ont pas d'infrastructure de protection. La plupart manque de fonds pour prendre les mesures nécessaires.

Deux enjeux se présentent ici. Premièrement, les limites de ce que l'adaptation peut faire pour protéger les ressources naturelles et les métropoles, les villes et les villages contre les effets du changement climatique. L'adaptation ne fait que gagner un peu de temps – en protégeant contre les effets du changement climatique qui ne peuvent

KEY MESSAGES:

- Par le passé comme à présent, ce sont les nations aux revenus élevés qui produisent le plus gros des émissions de gaz à effet de serre. C'est à elles de montrer comment des styles de vie et des systèmes de production bien moins intensifs en carbone peuvent s'allier à des niveaux de vie élevés.
- Les pays aux revenus moyens et faibles abritent les trois quarts de la population urbaine du monde. Durant les prochaines décennies, la croissance mondiale de la population se manifesterait en majeure partie dans les métropoles et les centres urbains plus petits des nations aux revenus moyens et faibles ; de ce fait, la question de savoir si les émissions totales de gaz à effet de serre peuvent être réduites dépendra fortement de la façon dont ces pays se développent.

être évités. Sans accord international visant à garder les émissions de gaz à effet de serre à un niveau acceptable, les initiatives d'adaptation seront de plus en plus inefficaces. Et aucun accord international ne sera atteint, si les nations aux revenus élevés (dont les USA) n'acceptent pas des réductions substantielles – pour permettre aux nations aux revenus plus faibles d'étendre leurs économies et accroître leurs niveaux de consommation. L'avenir est incertain pour de nombreuses métropoles sur les côtes africaines et asiatiques ou sur de nombreuses petites îles, si cet accord international n'est pas atteint prochainement. Les populations urbaines au Bangladesh, en Chine, en Egypte, en Inde, en Indonésie, en Thaïlande et au Vietnam sont les plus nombreuses à se situer dans les zones côtières de faible élévation.

Deuxièmement, de nombreuses autorités urbaines n'ont pas les compétences et la capacité d'adaptation, et ont d'énormes travaux d'infrastructure en souffrance. En Asie, en Afrique et dans certaines régions d'Amérique latine, il est courant que la moitié de la population citadine vive dans des localités non structurées, sans approvisionnement en eau canalisée, routes pavées, égouts, collecteurs d'eau pluviale et ramassage d'ordures ménagères. Bon nombre de ces localités sont situées sur les plaines inondables ou les côtes, près de rivières ou de pentes instables et les habitants sont particulièrement vulnérables aux tempêtes et inondations. Les autorités urbaines refusent souvent d'assurer une infrastructure à ces localités et de les démolir quand elles peuvent. Les politiciens et fonctionnaires urbains entretiennent ainsi des relations antagonistes avec les personnes mêmes qui sont le plus en danger – et qui, pourtant, offrent aux métropoles une main d'œuvre bon marché et adaptable, et aux entreprises et consommateurs urbains, une vaste gamme de produits et de services. Si les autorités urbaines ne changent fondamentalement pas la façon dont elles oeuvrent avec leurs populations aux revenus faibles, aucune adaptation efficace au changement climatique n'est possible.

Les risques du changement climatique : une perspective urbaine

Sur le plan humain et économique, le coût des tempêtes et des inondations dans les zones urbaines s'est accru rapidement ces dernières décennies. Au cours des 25 dernières années, environ 95 pour cent des décès causés par les catastrophes ont eu lieu dans les nations aux revenus moyens et faibles, là où très peu d'entreprises ou de ménages ont une assurance. On ne sait pas dans quelle mesure précise le réchauffement de la planète contribue à la hausse rapide des décès, blessures corporelles et pertes de biens immobiliers dus aux catastrophes. Mais depuis 1950, l'augmentation des catastrophes naturelles est presque entièrement due aux tempêtes, inondations et sécheresses – dont la fréquence et l'intensité sont susceptibles d'augmenter en raison du changement climatique. Il Déjà, 2007 s'avère être la pire année jamais enregistrée de phénomènes météorologiques extrêmes.

De nombreuses métropoles seront confrontées à des tempêtes de pluie et à des ouragans / cyclones / typhons plus violents. Les métropoles côtières sont naturellement plus vulnérables à l'élévation du niveau de la mer, mais les ondes de tempête accompagnées de hautes marées sont peut-être leur plus grande menace. L'élévation du niveau de la mer peut faire monter les nappes phréatiques et miner la fondation des bâtiments ou causer l'eau de mer à s'infiltrer dans de précieuses sources d'eau souterraine. Bon nombre de métropoles à l'intérieur des terres font face à de graves risques d'inondation, comme elles sont situées en bordure de rivières ou dans les contreforts des hautes montagnes, et vulnérables aux conséquences de précipitations ou fontes de neige plus fortes.

La majorité des métropoles connaîtra davantage de vagues de chaleur et une aggravation de la pollution de l'air. De nombreuses économies urbaines souffriront pour la raison que la production agricole dans la campagne environnante sera frappée par les tempêtes, les inondations ou les restrictions d'eau disponible. Les commodités de nombreuses villes côtières de villégiature seront compromises par les dégâts causés par les inondations ou la perte de plages. Des températures moyennes plus chaudes peuvent accroître la gamme des vecteurs de maladie et les risques de maladies diarrhéiques. Bien que certains changements offriront des solutions positives, leur adaptation sera nécessaire.

Sur le plan mondial, une profonde injustice existe entre ceux qui créent le changement climatique et ceux qui sont vulnérables. Les habitations et les moyens de subsistance de dizaines de millions d'habitants en Asie et en Afrique sont menacés par le changement climatique, et pourtant ces populations contribuent fort peu au réchauffement de la planète. Le gouvernement américain opposerait-il un encadrement international pour réduire les émissions, si Washington DC, New York et Los Angeles étaient confrontés à des risques comparables à ceux auxquels font face Alexandrie, Dhaka, Mumbai et Bangkok aujourd'hui ?

L'action, en priorité

Plus on agira rapidement pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et commencer à réduire la vulnérabilité aux effets du changement climatique, moins les coûts seront élevés. Les centres urbains ont besoin d'un encadrement de planification et d'investissement qui brise le lien entre les revenus croissants et les émissions en hausse. Ceci exige la conception de logements et de bureaux nécessitant moins de chauffage, de refroidissement et de lumière artificielle ; un environnement où la marche, la bicyclette ou les transports publics sont la norme pour tous les groupes de revenus ; et une industrie, un commerce et des services désireux et capables de réduire les demandes en énergie et les déchets.

Si cette action est lancée maintenant, il n'est pas nécessaire de tirer de ressources d'autres tâches pressantes. Dans la majorité des métropoles africaines et asiatiques et un grand nombre en Amérique latine, entre 33 et 50 pour cent de la population n'ont pas un bon approvisionnement en eau, ni de bonnes installations sanitaires et vivent dans des localités illégales. Près d'un milliard de citoyens vivent dans des abris surpeuplés, de qualité médiocre. Il est difficile d'envisager l'action contre le changement de climat comme une priorité. Il existe, toutefois, trois bonnes raisons pour agir maintenant :

- Des ajustements modestes à l'investissement, en choisissant des technologies à faible carbone, peuvent finalement conduire à un niveau bien moins élevé d'émissions de gaz à effet de serre, même dans les métropoles aux économies florissantes. La concentration de la population et de la production dans les métropoles facilite de nombreuses actions pour limiter les demandes en énergie et soutenir la réduction et le recyclage des déchets.
- En grande partie, ce qui doit être fait pour réduire les risques du changement climatique, diminue aussi les autres risques. Par exemple, de meilleurs systèmes d'évacuation des eaux usées protègent la santé et réduisent les risques d'inondation et d'engorgement, et de bons systèmes de soins de santé sont un soutien à la préparation aux catastrophes et à l'action rapide après une catastrophe.
- Une grande partie de l'adaptation ne nécessite pas de dépenses d'état supplémentaires ; elle s'effectue en changeant les cadres de motivation et de réglementation qui influent sur les investissements des personnes, familles, collectivités, sociétés et entreprises. Il faut aussi modifier les règlements de construction, les plans d'occupation des sols, le contrôle de la pollution et la gestion des déchets.

Les investissements dans l'adaptation doivent œuvrer avec les groupes aux revenus faibles, notamment en les faisant pleinement participer aux projets visant à réduire les risques d'inondation et autres. Il faut éviter autant que possible de réinstaller ailleurs ceux qui vivent dans des localités non structurées. A la place, il faut préconiser des programmes de recyclage dans lesquels les gouvernements œuvrent avec les habitants pour, à la fois une meilleure infrastructure – comme pour l'eau, les installations sanitaires et l'écoulement des eaux usées – et une réduction des risques. Il se peut que les groupes aux revenus faibles soient disposés à quitter des sites dangereux, mais seulement s'ils participent aux décisions prises pour savoir où les réinstaller et comment organiser cette réinstallation. La capacité et disposition des gouvernements à leur offrir des sites plus sûrs, bien situés qu'ils peuvent se permettre est ici, bien entendu, la clé au succès.

Ces adaptations ne sont pas faciles : la plupart feront face à l'opposition d'influents parties intéressées. De plus, trop de décideurs aux niveaux national et urbain figurent que le

changement climatique est une question environnementale ou mondiale qui ne les concerne pas. Trop de spécialistes en matière de changement climatique se concentrent à réduire les émissions de gaz à effet de serre ou à procurer des fonds « pour l'adaptation », sans guère comprendre ce qui limite une adaptation locale efficace et comment cette question peut être abordée.

CONTACT: