HAL
open science

De la durabilité à la résilience dans les villes asiatiques, vingt-cinq ans de réflexion

Frédéric Durand

To cite this version:

Frédéric Durand. De la durabilité à la résilience dans les villes asiatiques, vingt-cinq ans de réflexion. Divya Leducq; Helga-Jane Scarwell; Patrizia Ingallina. Modèles de la ville durable en Asie : utopies, circulation des pratiques, gouvernance = Asian models of sustainable city : utopias, circulation of practices, governance, Peter Lang, pp.403-412, 2017, EcoPolis, 978-2-8076-0426-1. 10.3726/b11630 . hal-01897492

HAL Id: hal-01897492

https://univ-tlse2.hal.science/hal-01897492v1

Submitted on 17 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Frédéric Durand [1] « De la durabilité à la résilience dans les villes asiatiques, vingt-cinq ans de réflexion », in Leducq (D.), Scarwell (H.-J.) & Ingallina (P.) (dir.), Modèles *de la ville durable en Asie. Utopies, circulation des pratiques, gouvernance*, P.I.E. Peter Lang – Ecopolis vol.29, Bruxelles, 2017, pp. 403-412.

Depuis un quart de siècle, la question de la « durabilité » s'est imposée dans les questionnements urbains et plus globalement sociétaux, au point qu'elle a fini par se banaliser et paraître évidente. Une prise de recul par rapport à ce que la manière dont le monde était considéré avant la popularisation de cette expression permet de montrer les limites de cette approche et de percevoir en quoi elle peut s'avérer paradoxalement contre-productive.

De fait, la notion de « durabilité » qui est désormais liée de façon quasi intrinsèque à celle de « développement durable », particulièrement dans les pays des Suds, a seulement véritablement pris place dans les discours urbains à partir de la conférence des Nations unies sur l'environnement à Rio en 1992, qui était elle-même héritière de la réflexion coordonnée par Gro Harlem Brundtland dans le rapport *Notre Avenir à tous*, en 1987. Ces questionnements avaient cependant eu des précurseurs, notamment en 1972 la première conférence sur l'environnement de l'ONU à Stockholm ainsi que le rapport du Club de Rome, et, en 1976, la première conférence de l'ONU sur les « établissements humains » [2], Habitat I, qui s'était tenue à Vancouver.

Ces conférences de 1972 et 1976 restaient toutefois relativement confinées à des milieux intellectuels restreints, tandis que le rapport du Club de Rome a été abusivement critiqué alors qu'une grande partie des problèmes qu'il soulevait continue de faire sens au XXIe siècle (Durand, 2008 : 72). En outre, à l'époque, les problèmes d'environnement étaient surtout assimilés aux pollutions chimiques ou industrielles et aux dégradations des milieux « naturels ». Ainsi la Charte Mondiale de la Nature, établie par l'ONU en 1982, déclarait notamment :

La civilisation a ses racines dans la nature, qui a modelé la culture humaine et influé sur toutes les œuvres artistiques et scientifiques, et c'est en vivant en harmonie avec la nature que l'homme a les meilleures possibilités de développer sa créativité, de se détendre et d'occuper ses loisirs.

La notion de durabilité était présente, mais en relation avec l'habitat naturel et non avec l'environnement urbain :

Les bienfaits durables qui peuvent être obtenus de la nature sont fonction du maintien des processus écologiques et des systèmes essentiels à la subsistance, ainsi que de la diversité des formes organiques, que l'homme compromet par une exploitation excessive ou par la destruction de l'habitat naturel.

Dans cette « Charte Mondiale de la Nature », ce que recouvrait l'expression « l'homme », décrit comme potentiellement destructeur, n'était pas précisé explicitement. La majorité des lecteurs devait toutefois considérer qu'il s'agissait essentiellement de ceux des sociétés techno-industrielles vivant dans des villes. De fait, jusqu'au milieu des années 1980, les discours sur le « développement » et nombre de dirigeants de pays dits « en développement » pensaient que l'expansion des espaces urbanisés devait être contrôlée et même freinée, notamment parce que les villes concentraient le secteur tertiaire regardé comme moins « productif » que les secteurs primaire et secondaire. Ces discours étaient récurrents chez les intellectuels de gauche et dans les pays de mouvance communiste, qui

---

[1] Professeur de géographie à l'université Toulouse II - Jean Jaurès, chercheur au LISST-CIEU, UMR 5193, chercheur associé à l'Institut de recherches Asiatiques - IrAsia UMR 7306

[2] Dans le vocabulaire onusien, les « établissements humains » (*Human settlements*, en anglais) correspondent principalement aux espaces urbanisés.

avaient d'ailleurs instauré des mesures strictes pour limiter l'exode rural et contrôler la croissance urbaine. Pour eux, les villes étaient généralement les lieux d'un secteur « informel » illégal, assimilé aux trafics et à la délinquance, ou à la « culture noire » mélange d'influences mafieuse et impérialistes risquant de pervertir ce qui aurait été les cultures « traditionnelles » ou l'esprit « révolutionnaire ».

Ces visions négatives des villes ont évolué au début des années 1990 sous le coup de deux changements : l'essor de la notion de « développement durable » et l'approche en terme de « productivité urbaine ».

Avec la conférence de Stockholm en 1972 et la Charte Mondiale de la Nature en 1982, les Nations unies avaient insisté sur la nécessité de tenir compte des « limites » et de la « surexploitation » implicite des sociétés techno-industrielles. Par-delà de nombreuses ambiguïtés, la conférence de Rio en 1992 a pris le contre-pied de ces raisonnements en considérant que le principal responsable de la dégradation de l'environnement aurait été la « pauvreté » (Rist, 2001 : 294). Ainsi, il aurait désormais fallu toujours plus de croissance et de « développement » économique pour résoudre le problème de l'environnement. Loin d'être une évidence, le « développement durable » se révèle ainsi être une idéologie au sens étymologique du terme (système d'idées servant à interpréter le monde). Son caractère discutable ne signifie pas que tout ce qui serait fait en son nom serait forcément négatif, mais qu'il a été créé pour éviter de remettre en question le mode de fonctionnement des sociétés techno-industrielles.

Cette caractéristique est apparente dans l'évolution du regard sur les villes, notamment à travers la notion de « productivité urbaine ». À partir des années 1990, un nombre croissant d'analystes a insisté sur le fait que les villes auraient été plus « productives », c'est-à-dire auraient plus contribué à la croissance du PIB national que les zones rurales (Douglas, 2005). Ce constat était en partie biaisé car de nombreuses industries pas forcément « urbaines » étaient localisées dans ou à proximité des villes. En outre, ce constat tendait aussi à négliger le fait que la forte urbanisation de l'Amérique Latine n'avait pas forcément amené un « développement », tandis qu'à l'inverse certains pays comme la Thaïlande avaient connu une amélioration sensible de leur niveau de vie moyen en restant très ruraux. Reste que cette idée de « productivité » urbaine traduisait aussi l'augmentation d'un secteur tertiaire porteur de dynamisme économique dans le contexte de la fin de la confrontation Est/Ouest et de l'émergence de la mondialisation contemporaine.

Face au caractère considéré comme « inéluctable » de la croissance mondiale des villes, la conférence Habitat II à Istanbul en juin 1996 s'est inscrite dans la ligne des discours sur le « développement durable ». Sa déclaration finale faisait encore référence au paradigme des années 1970, selon lequel les « modes de consommation et de production non viables » se seraient situés au Nord :

Pour améliorer la qualité de la vie dans les établissements humains, nous devons lutter contre la détérioration des conditions qui, dans la plupart des cas, et plus particulièrement dans les pays en développement, a atteint un seuil critique. A cette fin, nous devons nous attaquer de manière globale, entre autres, aux problèmes suivants : modes de consommation et de production non viables, en particulier dans les pays industrialisés.

Toutefois, avec l'essor des « nouveaux pays industrialisés » au Sud dans les années 1980, cette qualification tendait à perdre son sens initial de pays de l'OCDE ou de pays de la première Révolution industrielle, pour s'étendre aux pays devenus leurs « ateliers ». D'ailleurs en conformité avec la logique selon laquelle l'essentiel des problèmes résidaient dans la pauvreté, sans percevoir la contradiction potentielle entre la lutte contre la pauvreté pour une amélioration de l'environnement et le fait que les pays industrialisés avaient des « modes de consommation et de production non viables ». La déclaration finale de la conférence Habitat II indiquait ainsi :

Nous sommes conscients de la nécessité d'intensifier notre action et notre coopération en vue d'améliorer les conditions de vie dans les villes et villages de tous les pays du monde, en particulier les pays en développement, où la situation est particulièrement grave.

Une expérience originale sur le « développement » et sur les villes d'Asie

Dans le cadre d'un parcours universitaire, j'ai été confronté à ces questions qui pourraient paraître assez théoriques lors d'un Master d'*Aménagement Appliqué aux Pays en Voie de Développement* à l'université Paris 7 à la fin des années 1980, puis via une expérience professionnelle de gestion de projets de coopération décentralisée avec l'Asie au sein de l'Agence Cités Unies Développement de la Fédération Mondiale des Villes jumelées, de 1993 à 1996. À l'époque, le concept de « développement durable » était encore nouveau. Il paraissait à beaucoup comme la solution à tous les problèmes, puisqu'il était censé permettre de continuer la croissance économique, tout en y intégrant le social et l'environnement. Les constats en matière de pollution étaient de fait inquiétants en Asie, qui restait pourtant la région la plus rurale du monde. Quelques faits emblématiques permettaient toutefois d'entrevoir les risques à venir. Ainsi par exemple, la ville chinoise de Benxi était devenue en 1989 la première ville « invisible par les satellites » tant la pollution atmosphérique était importante. C'était une des raisons qui avaient amené la Commission Européenne à financer en 1993 le premier programme de coopération décentralisée en matière d'environnement pour l'Asie (MECP *Municipal Environment Cooperation Programme*). Il visait à renforcer les partenariats entre collectivités territoriales d'Europe et d'Asie afin de favoriser l'échange de savoir-faire Nord-Sud, mais aussi Sud-Sud. Sur le papier, les partenariats semblaient prometteurs, d'autant qu'ils associaient aussi la Commission des Nations Unies pour la région Asie Pacifique (CESAP) et le réseau de villes principalement asiatiques Citynet basé à Yokohama.

De nombreuses failles sont cependant apparues. Sous couvert de coopération, la Commission Européenne était surtout intéressée par la possibilité de promouvoir les partenariats publics/privés de ses entreprises en Asie. De son côté, la CESAP montrait la typique incapacité onusienne à aborder ouvertement et pragmatiquement les problèmes. Ainsi par exemple, lors d'une visite dans la ville chinoise de Wuhan (près de cinq millions d'habitants au milieu des années 1990) qui s'était proposée pour devenir pilote du réseau en matière de traitement des déchets, il s'averra que tous les projets étaient falsifiés et que les grandes installations de recyclage ou de compostage étaient seulement ouvertes lors des visites de délégation. Pourtant personne n'osait le faire remarquer.

Un autre exemple frappant, et même choquant, avait été l'organisation à Mumbay en Inde d'un grand congrès largement centré sur la pauvreté urbaine. Le congrès avait lieu au Taj Mahal Palace, l'hôtel le plus luxueux de la ville. Dans les salons, les grands sentiments et les bonnes intentions dominaient, notamment de la part de la municipalité de Mumbay face aux « pauvres ». En visitant le quartier de Dharavi, considéré comme le plus grand « bidonville » d'Asie, la situation s'avéra cependant différente des clichés. Certes, l'hygiène était problématique et les conditions de vie précaires, mais la population faisait preuve d'une capacité à s'organiser impressionnante. Elle avait notamment été capable de créer des filières de récupération et de recyclage des déchets sans équivalent avec ce qui se faisait en Europe. Ses représentants ne demandaient pas de l'aide matérielle, ni même forcément des conseils, mais un minimum de respect de leur dignité et de leurs droits. En effet, l'ancienne décharge de Dharavi, autrefois en périphérie, était devenue un quartier central avec un potentiel foncier présentant des enjeux financiers majeurs. Tandis que les habitants investissaient leurs maigres revenus dans la construction de locaux en dur ou d'équipements collectifs, la municipalité envoyait régulièrement les bulldozers à l'aube, afin de les maintenir dans un état de précarité et de pouvoir les expulser plus facilement lorsqu'elle le jugerait opportun. Reste que, dans le monde de la coopération décentralisée, il n'aurait pas été « politiquement correct » de dénoncer cette attitude des autorités.

Un autre exemple, moins problématique humainement, mais posant question d'un point de vue universitaire a été le constat d'une urbanisation « artificielle » de l'Asie. Ainsi, par exemple, face au sentiment qu'il fallait s'urbaniser pour augmenter la productivité et donc se « développer », le gouvernement vietnamien décida en 1996 d'agrandir l'aire administrative de certaines villes, dont Da Nang, qui accéda même au rang de « ville-province ». Cet agrandissement amena la ville à passer de 370 000 habitants au recensement de 1989 à plus d'un million en 2015, mais via l'intégration de nombreux habitants ruraux dans le périmètre.

Ce type d'élargissement administratif peut être utile pour mettre en place une gestion de type métropolitaine, mais il nuit certainement aux analyses et aux comparaisons statistiques. Ainsi, comment et à quoi comparer une ville chinoise comme Chongqing qui s'est vue attribuer en 1997 une aire métropolitaine de 82 400 km², soit à peine moins que la superficie de l'Autriche ? Cela a-t-il encore du sens de parler de « ville ». Et pourtant, combien de documents d'expertise ou de recherche utilisent ces données sans précaution ?

Du mirage de la « durabilité » à la résilience du futur

Les tendances amorcées dans les années 1990 se sont confirmées dans les années 2010. L'essor de la mondialisation a conforté l'importance des villes et particulièrement des métropoles dans l'économie. L'idée de freiner la croissance urbaine n'est plus guère porteuse, face à une image des villes de plus en plus positive. Même un concept comme le « secteur informel » considéré comme négatif voilà trois ou quatre décennies, est devenu symbole de flexibilité et d'adaptabilité aux demandes des marchés.

À la valorisation de l'urbain s'ajoutent de nouvelles perspectives qui mettent en avant l'environnement, comme les éco-quartiers ou les *smart-cities*, même si dans ce dernier cas, les villes hyper technologiques risquent d'être plus fragiles voire plus consommatrices d'énergie. L'environnement a en tout cas envahi les discours, dans les limites de son association systématique au « développement durable » dont on a vu les travers. Ainsi, les déclarations dans le cadre de la conférence Habitat III qui s'est tenue à Quito en octobre 2016, ne montrent pas d'innovations fondamentales par rapport à la conférence Habitat II vingt ans auparavant :

Nous sommes encore loin de remédier comme il le faudrait à ces difficultés et aux problèmes existants ou naissants, à l'heure où il importe de tirer parti des perspectives qu'offre l'urbanisation en tant que moteur d'une croissance économique durable et partagée, du développement social et culturel et de la protection de l'environnement, ainsi que dans le rôle qu'il pourrait jouer dans la réalisation d'un développement transformateur durable.

Par-delà le souci environnemental affiché, la priorité reste visiblement une « croissance économique durable ». Cela pourrait ne pas paraître choquant si cette conférence ne s'inscrivait pas dans le contexte de l'après COP 21. En effet, pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris de décembre 2015, un seul scénario du GIEC est envisageable, le RCP 2.6, le plus vertueux qui suppose que le monde parviennent à une économie zéro carbone fossile à l'horizon 2070/2080, alors que les énergies fossiles représentent encore plus des trois quarts de la consommation planétaire et a fortiori urbaine.

Ce défi majeur n'a pas complètement échappé aux dirigeants des grandes villes et notamment à celles du C40, aussi connu sous le nom de *Cities Climate Leadership Group*, qui s'est engagé à œuvrer pour que le réchauffement planétaire ne dépasse pas +1,5°C. [3] Ce groupe qui compte 90 agglomérations en avril 2017 (dont une trentaine d'asiatiques), représente 600 millions d'habitants (8 % de la population mondiale), et produit 25 % du PIB global mais aussi 70 % des émissions de gaz à effet de serre planétaires (ill. 1).

[3] Voir le site du C40 : http://www.c40.org [date de consultation, 18 avril 2017].

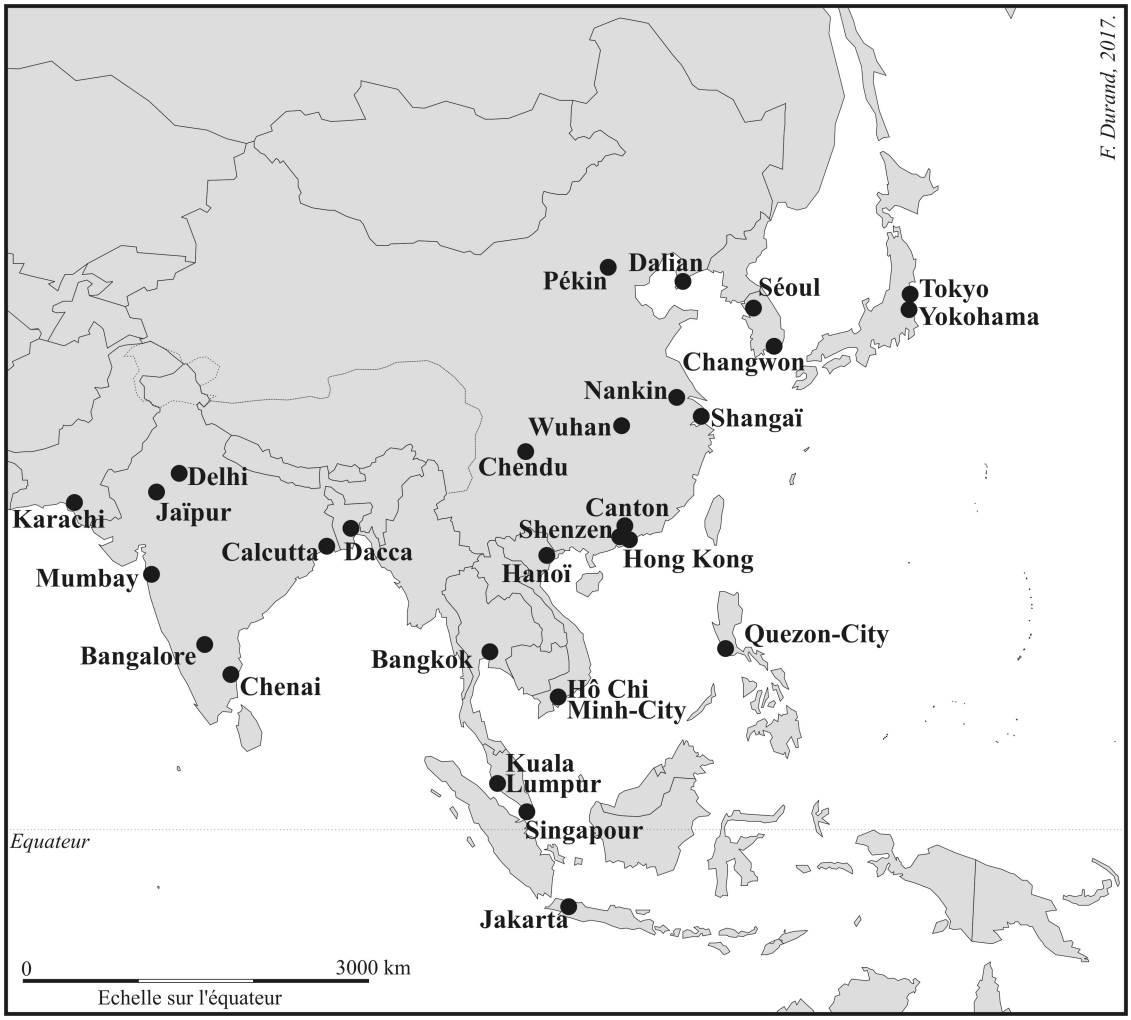

Illustration 1 : Les villes asiatiques du C40

Même si le dernier chiffre inclut des émissions à caractère industriel, cela concerne aussi l'ensemble des politiques d'aménagement, de construction et de transport. Ce chiffre des émissions révèle ainsi l'importance des villes dans les décennies à venir pour éviter des perturbations majeures tant climatiques qu'économiques.[4] Aux côtés des États, les villes devraient donc jouer un rôle essentiel dans l'atténuation du réchauffement climatique, ce que les politiques actuelles s'inscrivant dans le « développement durable » ne prennent pas en compte à la hauteur de l'ampleur des enjeux et des contraintes, notamment en Asie face à la motorisation accélérée, à l'essor de la climatisation (très consommatrice en énergie) ou au manque d'attention accordé à l'isolation.

L'autre immense défi auquel les villes vont être confrontées sera l'adaptation aux manifestations du réchauffement climatique qui, quelles que soient les mesures des prochaines décennies, ne pourront pas être toutes évitées. Une projection publiée dans la revue *Nature* (Camilo et al., 2013) considère que les premières villes mondiales dont les populations risquent de souffrir de ce réchauffement sont situées en Asie : Manokwari en 2020, Jakarta en 2029, Mumbay en 2034, Tokyo en 2041, Bangkok et Pékin en 2046 (ill. 2).

[4] Selon le rapport Stern en 2006, qui a été endossé par la majorité des pays de la planète, dont la France, ne pas lutter activement contre le réchauffement climatique (soit un investissement annuel de 1 à 2 % du PNB mondial) pourrait entraîner à l'horizon 2050 une perte annuelle du PNB mondial de 5 % à 20 %.

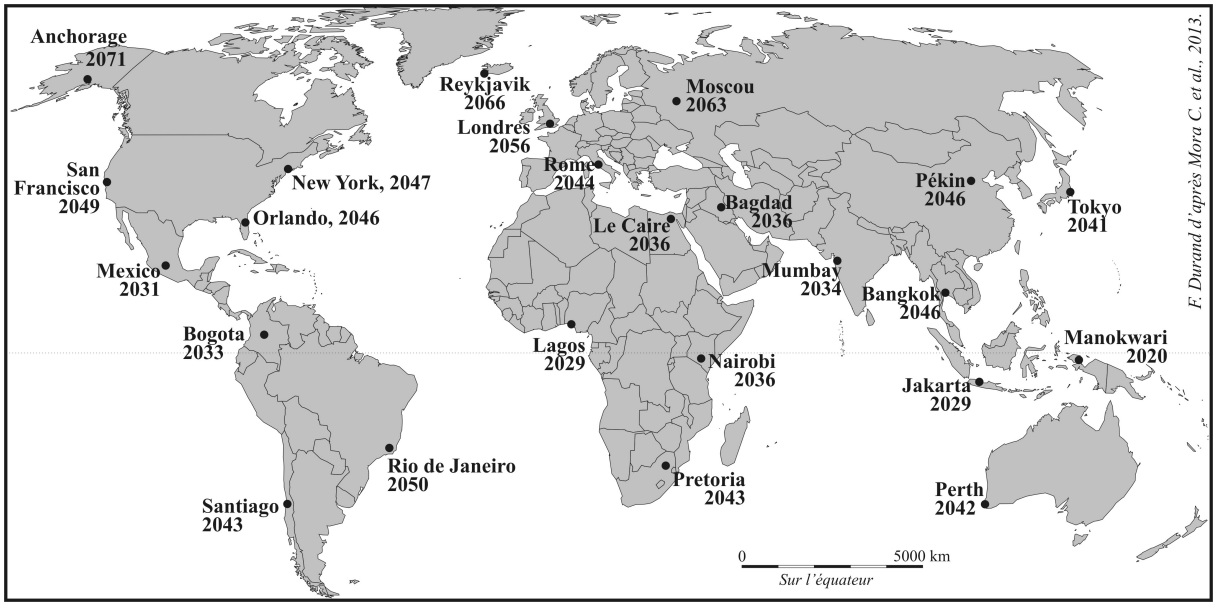

Illustration 2 : Projection de la date de début d'un ressenti du réchauffement climatique

On peut sans doute questionner la précision de ces projections, sachant aussi que le phénomène ne sera pas restreint à l'Asie. Ces valeurs fournissent néanmoins un ordre de grandeur des délais avant que la situation des villes ne deviennent régulièrement problématique. D'ici une trentaine d'années, la majeure partie de l'Asie sera exposée à des menaces de type sécheresses, inondations accrues, canicules… Sans compter qu'après avoir longtemps envisagé des valeurs de moins d'un mètre, l'Agence américaine océanique et atmosphérique (NOAA) considère désormais comme plausible une montée des océans d'entre 2 et 2,7 mètres d'ici 2100, ce qui ne manquera pas de poser des problèmes majeurs aux grands ports et aux villes proches du littoral, dont de nombreuses métropoles asiatiques (NOAA, 2016).

Dans ce contexte, qui s'inscrit dans la perspective d'une possible Anthropocène dont peu perçoivent vraiment les implications (Bonneuil et Fressoz, 2013), l'approche en terme de « développement durable » a des chances de devenir obsolète au cours des décennies à venir, les villes notamment asiatiques ayant vraisemblablement plus à réfléchir à leur capacité à réduire les impacts négatifs de l'effet de serre en amont et en aval. L'idée de « résilience urbaine » afin de protéger les populations et de limiter les pertes humaines comme économiques pourrait donc devenir plus pertinente que celle d'une « durabilité » qui reste par-delà les discours intrinsèquement liée à la recherche de la croissance.

Bibliographie

Assemblée Générale de l'ONU, 2017. *Nouveau Programme pour les villes*, A/RES/71/256, 25 janvier 2017. *http://www.lacult.unesco.org/docc/Nueva_agenda_urbana_fra.pdf*

BONNEUIL, Christophe et FRESSOZ, Jean-Baptiste, 2013. *L'Événement Anthropocène*, Paris, Le Seuil.

DOUGLAS, Clement, 2005. « Théories économiques de la ville », *L'Économie politique* n°27, 2005/3, pp. 82-97.

DURAND, Frédéric, 2008. *La Décroissance, rejet ou projets ?*, Paris, éditions Ellipses.

MORA, Camilo et al., 2013. « The projected timing of climate departure from recent variability », *Nature* 502, 10 octobre 2013, pp.183-187.

NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration), 2016. *Regional Sea Level Scenarios for Coastrisk Management*. *file:///C:/Users/M/Downloads/CARSWG%20SLR%20April%202016.pdf*

RIST, Gilbert, 2001. *Le Développement, histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de SciencePo.

STERN, Nicholas, 2006. *Review on the Economics of Climate Change*, Government of the United Kingdom. *http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407172811/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm*

UNCHS/Habitat, 1996. *Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains*, New York, ONU. *http://www.un.org/french/ga/istanbul5/declaration.htm*