



# Résilience urbaine : De la vision mondiale à la pratique locale

Résumé de l'évaluation finale des résultats du programme « 100 Resilient Cities »

*Sara McTarnaghan    Jorge Morales-Burnett    Rebecca Marx*

*avec Diane Levy, Eric Burnstein, James Ladi Williams, Wilton Oliver, Clare Salerno*

URBAN INSTITUTE

*et les contributions de*

*Laura Pérez Castro, Salma Gómez López, Sofía Jacinto Navarro*  
C-230 CONSULTORES

*Filippo Artuso, Ruth Mayne*  
OXFAM GREAT BRITAIN

*Florianne de Boer, Carolina Downey de Oliveira, Daisy Gill,  
Eirini Karagianni, Gratsiela Madzharova, Clare McGuire,  
Katherine Shabb, Richard Smithers*  
RICARDO ENERGY & ENVIRONMENT

*Nejat Abdella, Yetnayet Z. Demissie,  
Olusegun Ogunleye*  
ZERIHUN ASSOCIATES

*Septembre 2022*

Aujourd'hui, le terme « résilience » est courant dans le discours mondial. Les villes, les états et les pays ont mis en œuvre des initiatives de relance qui visent non seulement à rebondir après les périodes de récession, mais aussi à en tirer des leçons et à se transformer de manière à s'adapter à l'incertitude et à la flexibilité. Toutefois, la promotion de la résilience urbaine remonte à bien plus longtemps que ces dernières années. Pour ce qui est de la gouvernance à l'échelle municipale, l'un des plus grands champions du renforcement de la résilience était le programme 100 Resilient Cities (100RC) de la Fondation Rockefeller.

En 2013, la Fondation Rockefeller a annoncé la création du programme 100RC pour appuyer la transformation des institutions, des fonctions et des opérations publiques dans 100 villes du monde entier, dans le but de leur permettre de « survivre, de s'adapter et de croître face aux stress chroniques et aux chocs extrêmes ». Cette définition holistique de la résilience va au-delà de l'intervention en cas d'urgence individuelle. Il prévoit également de relever les défis économiques, sociaux et physiques auxquels les villes continuent de faire face, comme les changements climatiques, les migrations, les troubles civils et les pandémies mondiales. Cette vision de la résilience urbaine s'attaque aux « facteurs de stress » chroniques,

comme l'inégalité, le taux de chômage élevé et l'accès aux services de base, tout autant qu'aux événements dangereux qui les exacerbent. Le programme 100RC représentait l'effort de programmation le plus important et le mieux documenté à ce jour pour renforcer la résilience urbaine en offrant un soutien approfondi à une sélection variée de villes dans le monde.

Peu après le lancement du programme 100RC, la Fondation Rockefeller a chargé Urban Institute de surveiller et d'évaluer ses principales caractéristiques. Pour évaluer le programme, Urban a sélectionné un échantillon de 21 villes et a surveillé leurs progrès vers le renforcement de la résilience sur cinq ans. Le rapport final est le résultat de ce suivi et de cette évaluation, à commencer par une évaluation formative (« Phase 1 - suivi et évaluation ») menée de novembre 2014 à mars 2016, qui a débouché sur l'actuelle évaluation des résultats qui a commencé en septembre 2016 (« Phase 2 - suivi et évaluation »). En 2018, Urban a publié un rapport de mi-parcours sur les progrès réalisés à ce jour présentant des idées stratégiques (Martín et McTarnaghan 2018). Le rapport final est axé sur deux enquêtes parallèles, à savoir les résultats des villes qui sont attribuables à l'intervention du programme 100RC, ainsi que l'importance et l'influence du modèle 100RC dans le bassin d'autres programmes de résilience des villes du secteur civil, les sciences contemporaines, et les indicateurs connexes de la résilience urbaine dans la conjoncture mondiale. Les données évaluées dans le cadre de ce rapport ont été recueillies pour chaque ville de l'échantillon d'abord en 2017 (y compris la collecte de données de référence rétrospectives pour les villes qui étaient déjà membres du programme 100RC), puis à intervalles de six mois entre le début de 2018 et une collecte de données finale à l'automne 2021. Pour la collecte de données de référence et de données finales, nous avons mené des entrevues qualitatives auprès d'intervenants locaux dans toutes les villes de l'échantillon.

Complicant à la fois l'impact à long terme du programme et notre évaluation, le financement de 100RC a pris fin en juillet 2019. Le programme a fermé ses bureaux deux mois plus tard. À ce moment-là, le 100RC aidait 24 villes à finaliser leurs dernières stratégies et soutenait 73 villes dans la mise en œuvre de leurs stratégies en matière de résilience. La fermeture du programme a perturbé les progrès des villes vers l'institutionnalisation des résultats en matière de résilience dans la planification et les activités urbaines. Les niveaux auparavant élevés d'adhésion de la part des dirigeants politiques et des partenaires locaux ont chuté, et les villes en voie de terminer les produits définis par le 100RC ont reçu beaucoup moins de moyens et de soutien. Plusieurs lacunes subsistent dans les outils, les plans et les relations des villes. Six mois après la fermeture du 100RC, les effets dévastateurs de la pandémie de COVID-19 ont exacerbé les inégalités dans les villes et accru la nécessité pour les systèmes sociaux et économiques d'être résilients aux crises sanitaires – non aux effets climatiques, aux dangers environnementaux, aux bouleversements politiques et économiques sur lesquels le programme était principalement axé.

L'interruption du financement et la pandémie de COVID-19 ont eu des effets évidents sur les résultats en matière de résilience des villes, tels que définis par le 100RC. Peu de nouvelles stratégies ont été rédigées, et moins de projets identifiés dans la stratégie ont été lancés. Le roulement et la rétrogradation des Responsables de la capacité de résilience (CRO), qui avaient été intégrés au sein des gouvernements dans le cadre d'interventions de programme, ont augmenté. L'effet soutenu du 100RC sur les résultats attendus à moyen terme demeure variable. Bien que plusieurs villes aient renoncé à leurs plans de résilience et aux changements opérationnels proposés dans ce contexte de turbulences internes et externes, d'autres sont en

plein essor. Après la fermeture du 100RC, de nouveaux programmes du secteur civil et des programmes multilatéraux mondiaux ont comblé le secteur de renforcement des capacités en matière de résilience urbaine. Les administrations autres que les villes membres initiales du 100RC élaborent leurs propres stratégies en matière de résilience. Les spécialistes de la résilience urbaine continuent de considérer le 100RC comme une référence, pour le meilleur ou pour le pire. En fin de compte, de façons tant souhaitées qu'imprévues, le programme 100RC se poursuit.

## Principales constatations

### Comment le 100RC fonctionnait-il?

En termes de taille, d'échelle et d'ambition, le programme 100RC était une intervention mondiale tout à fait unique. La théorie du changement du programme 100RC partait du principe que les villes n'intégraient pas la résilience dans leurs plans ou leurs pratiques de planification institutionnelle avant l'intervention, mais qu'elles commenceraient à le faire après avoir suivi le processus. Le 100RC était axé sur la transformation de la planification et des activités des administrations municipales afin de renforcer la capacité de résilience. Il indique que les efforts institutionnels de réduction du cloisonnement, la collaboration interfonctionnelle et un rôle de coordination central pourraient améliorer la capacité d'une ville à mettre en œuvre des projets de résilience.

Le programme offrait aux villes membres un ensemble relativement standard d'outils et de jalons, répartis sur trois cycles de vie importants. Le cycle de vie 1 comprenait l'identification et l'intégration d'un CRO, qui dirigerait les efforts de la ville en matière de résilience. Le cycle de vie 2 a vu l'élaboration et la diffusion de stratégies en matière de résilience, et le cycle de vie 3 était la période de mise en œuvre. Mais toutes les villes n'ont pas eu accès aux services de chaque cycle de vie. Les villes ont rejoint le programme à différents moments, de sorte que les villes admises en 2013 ont continué à avoir accès aux aides du programme pendant plusieurs années après la publication de leur stratégie de résilience, alors que de nombreuses villes admises en 2016 n'ont pas publié de stratégies de résilience en raison de la fermeture du programme 100RC. Le programme 100RC a également modulé l'intervention en fonction de la capacité et de l'engagement des villes, les villes plus engagées (telles que déterminées par le personnel et les dirigeants du 100RC) recevant plus de soutien.

En général, le 100RC a atteint les cibles clés pour le cycle de vie 1, puisque 97 % de toutes les villes membres disposaient d'un CRO à un moment ou à un autre de leur adhésion au programme 100RC. En octobre 2021, 65 % des villes membres en avaient toujours un. Pour toutes les villes de l'échantillon sauf une, le rôle du CRO était une nouvelle fonction au sein de l'administration municipale. La plupart des villes de l'échantillon ont pu apprécier la valeur du CRO pour ce qui est de diriger la ville par l'élaboration de stratégies et de continuer à faciliter les connexions au fil du temps. Lors des entretiens avec les intervenants de la ville, le poste du CRO était de loin l'intervention la plus appuyée, et le réseau informel des CRO a également été félicité.

Une proportion importante, mais moindre, des villes ont atteint les objectifs du cycle de vie 2, 86 % des villes membres ayant publié des stratégies de résilience. Les intervenants ont indiqué que le concept de résilience holistique les avait aidés à élaborer un plan d'action cohérent et une façon intégrée de travailler sur plusieurs thèmes. Plusieurs villes ont souligné que le 100RC encourageait une approche inclusive et collaborative qui différait de la pratique antérieure. Bien que les outils et les méthodologies de planification aient été largement appréciés, certaines villes ont fait remarquer qu'ils étaient trop complexes, fastidieux ou difficiles à mettre en œuvre. En outre, les outils étaient difficiles à adapter aux contextes locaux, en particulier pour les efforts régionaux impliquant plus d'une juridiction, comme Santiago, Lagos, et le Grand Miami et les plages. Les personnes interrogées dans la plupart des villes de l'échantillon ont indiqué qu'elles se référaient toujours à la stratégie, et environ un tiers des villes de l'échantillon ont mis à jour ou modifié leurs stratégies. Dans un petit nombre de villes sélectionnées, les intervenants ont relevé des obstacles à la mise à jour de leurs stratégies, comme par exemple les institutions de planification existantes.

Les réalisations du cycle de vie 3 sont plus variées et difficiles à évaluer. Aucune donnée normalisée sur la mise en œuvre n'est disponible après la fermeture du 100RC, ce qui oblige à se fier à des comptes rendus qualitatifs indépendants. Selon la documentation fournie par les villes, les interventions physiques visant à renforcer la résilience étaient les plus courantes, en particulier celles liées au contrôle de l'eau (inondations ou sécheresse) ou à la qualité de l'eau. Les villes ont également lancé des initiatives de résilience à caractère social, comme des dialogues sur l'équité raciale ou des campagnes de sensibilisation du public. Les villes européennes ont tendance à afficher les taux indépendants de mise en œuvre de projets les plus élevés, et les villes de taille moyenne dans les pays à revenu moyen à élevé semblent déployer des efforts de mise en œuvre plus importants, ce que les personnes interrogées ont attribué aux ressources financières publiques et privées.

La volonté politique, l'accès au financement, l'assistance technique, la capacité d'un CRO à défendre une initiative et, dans une certaine mesure, la présence d'équipes de travail interfonctionnelles sont autant d'éléments importants de la réussite de la mise en œuvre des projets. Toutefois, le manque de financement, le manque de soutien de la part du maire ou de l'administration locale, les changements d'administration, la rotation du personnel, la restructuration des services et les difficultés de coordination entre les services ont tous été mentionnés comme des obstacles majeurs.

Compte tenu des cibles initiales de 10 ans, la fermeture du programme 100RC après six ans a surpris toutes les villes membres et a causé une interruption importante des progrès à l'échelle locale, en particulier pour les villes qui ont été admises par la suite. De nombreux intervenants se sont dits préoccupés par le fait qu'il existait un décalage entre l'attention et le soutien à l'étape de la planification et à l'étape de la mise en œuvre, et que les progrès vers la mise en œuvre étaient limités sans l'accès aux outils et aux partenaires sur lesquels ils comptaient. Ils ont également noté des liens plus faibles avec les autres villes et les chefs de file mondiaux en matière de résilience. La pandémie de COVID-19 a remis en question la durabilité de l'intervention 100RC, car seulement deux villes ont inclus la préparation à la pandémie dans leurs stratégies et aucune d'entre elles n'a pris de mesures après la publication des stratégies.

En fin de compte, ces perturbations ont gravement entravé la vision fondamentale du 100RC. Le modèle 100RC proposait une intervention normalisée avec des ressources abondantes, qui serait rapidement étendue

à 100 unités urbaines (et non à des unités métropolitaines ou d'agglomération, à quelques exceptions près). En théorie, cette intervention se ferait par l'entremise des institutions du secteur public et des fonctionnaires, en mettant l'accent sur les changements institutionnels. Ce modèle repose sur deux hypothèses. Tout d'abord, que cela créerait des institutions résilientes dans les villes, avec des changements perceptibles dans les cinq années suivant l'intervention. Et deuxièmement, que ces interventions créeraient un mouvement de résilience urbaine à l'échelle mondiale.

## **Le 100RC était-il efficace?**

Dans le cadre de l'évaluation, nous avons suivi les données probantes sur la façon dont les villes étaient en mesure d'institutionnaliser les pratiques de résilience dans la planification et l'exploitation des villes. Dans les 21 villes de l'échantillon, presque toutes les villes ont progressé sur au moins quelques résultats, mais très peu ont progressé dans tous les domaines. Dans plusieurs cas, des villes ayant une plus grande capacité au départ, comme Norfolk aux États-Unis et Wellington, en Nouvelle-Zélande, ont été en mesure d'accélérer et d'institutionnaliser leurs pratiques de résilience, de sorte que ces pratiques font désormais partie de l'administration municipale. D'autre part, certaines villes qui avaient au départ une capacité de résilience plus faible, comme Addis-Abeba, en Éthiopie, ont été en mesure de démontrer des progrès graduels sur l'ensemble des indicateurs, mais elles ont besoin d'un soutien accru en termes de capacité. Quelques villes ont affiché des progrès inégaux au cours de la période d'évaluation, montrant des progrès précoces avant de connaître une régression.

Des facteurs contextuels clés, comme la taille de la ville, le contexte de développement et la capacité de gouvernance, ont également façonné l'expérience et les progrès des villes, mais les villes de l'échantillon n'ont pas démontré de tendances cohérentes dans ces domaines. Les villes des pays plus stables et à revenu intermédiaire à élevé ont généralement amélioré davantage leurs pratiques de planification de la résilience.

Au cours de la période d'évaluation de cinq années, les villes sélectionnées ont connu toute une série de perturbations, y compris des troubles politiques et sociaux (Byblos), des transitions politiques qui ont eu une incidence sur les activités de la ville (Colima) et d'importants changements de pouvoir à l'échelle nationale ou régionale (Chennai, Athènes, Medellín et Santiago). Celles qui ont connu des niveaux de perturbation plus élevés et plus durables n'étaient généralement pas en mesure de générer un changement positif dans les résultats de résilience qui nous intéressent. Toutes les villes ont subi les perturbations dues à la pandémie de COVID-19, ce qui a démontré encore une fois la nécessité de la résilience, mais a également détourné l'attention des efforts déployés en matière de résilience.

## **URBANISME**

Notre évaluation a porté sur six thèmes afin de comprendre l'ampleur de l'intégration de la résilience dans la planification urbaine. Ces thèmes sont (1) l'explication de la résilience dans les plans; (2) l'utilisation de la science et des données probantes dans les plans; (3) la cohérence interne entre les plans; (4) l'intégration de la planification verticale; (5) la participation de la collectivité et l'accès à la planification; et (6) l'harmonisation avec les populations vulnérables dans les plans. Ces thèmes sont étayés par la littérature afin d'évaluer si les interventions ont accru la résilience dans les processus de planification à long terme d'une ville. Sur

l'ensemble des six thèmes, l'équipe de suivi et d'évaluation a trouvé des preuves d'intégration de la résilience dans toutes les villes de l'échantillon et a décelé un effort discret pour inclure tous les principes de résilience mesurés dans la planification.

Dans presque toutes les villes, nous avons observé des progrès concernant l'explication de la résilience, ou la mesure dans laquelle les plans en dehors de la stratégie de résilience incluent explicitement ou implicitement les priorités en matière de résilience. Des progrès ont été observés pour cet indicateur entre les cohortes, la taille des villes et le contexte de développement. De manière générale, les villes avaient une intégration limitée ou nulle de la résilience au départ, mais presque toutes les villes de l'échantillon ont progressé.

Pour la plupart des thèmes de planification, un modèle plus disparate d'intégration de la résilience a été observé. Environ la moitié des villes ont observé un changement positif pour les quatre thèmes suivants, soit l'uniformité interne des plans, l'intégration verticale, l'accessibilité de la collectivité aux plans et à l'élaboration des plans, et l'harmonisation avec les populations vulnérables. Les progrès réalisés à l'égard de ces indicateurs ont été principalement observés dans les villes où la capacité de planification préexistante était plus forte et où il existait un certain degré d'intégration de la résilience au départ. Environ un tiers des villes ont commencé à un niveau de base faible ou moyen pour ces concepts et n'ont pas connu d'évolution positive, ce qui laisse entendre qu'il reste du travail à faire pour accroître la capacité.

Enfin, nous n'avons observé aucun changement dans l'utilisation de la science et des données probantes dans la plupart des villes. Une part importante des villes, surtout celles à revenus élevés, ont démarré en force pour ce thème. Byblos et Lagos ont commencé et n'ont obtenu que de faibles résultats pour ce thème. Dans quelques villes à revenu moyen ou faible, comme Chennai, Addis-Abeba et Can Tho, nous avons observé les avantages liés à l'afflux d'assistance technique internationale, incluant et dépassant le 100RC.

Bien que toutes les villes de l'échantillon aient réalisé des progrès dans un ou plusieurs des thèmes, des facteurs contextuels comme l'état de développement et le degré de perturbation au cours de la période d'évaluation ont eu une grande influence sur les villes qui en ont le plus bénéficié. Les villes situées dans des pays plus stables et à revenu intermédiaire à élevé étaient plus susceptibles d'améliorer les pratiques de planification en matière de résilience, tandis que les villes fortement perturbées, notamment par les expositions aux chocs et aux changements politiques, étaient plus susceptibles de n'observer aucun changement entre les indicateurs de planification. Contrairement au contexte de développement et au revenu, la cohorte, la taille de la ville et le nombre de transitions des dirigeants n'ont pas montré d'effets perceptibles sur les progrès réalisés en matière de planification.

## ACTIVITÉS MUNICIPALES

Notre équipe de recherche a sélectionné six thèmes de base pour évaluer si le CRO d'une ville avait renforcé les efforts de résilience en affectant les collaborations et les fonctions administratives entre les structures municipales. Ces thèmes sont les suivants : 1) la structure gouvernementale (CRO); 2) les fonctions et les « cloisonnements » du gouvernement; 3) le discours politique/public; 4) la transparence et la reddition de comptes; 5) l'intégration budgétaire; et 6) les opérations de gouvernance.

Dans l'ensemble des villes de l'échantillon, les tendances relatives à ces changements reflètent celles que l'on trouve dans la planification. Dans l'ensemble, les CRO ont exercé une influence modérée dans l'ensemble des services. Bien que toutes les villes n'aient pas réussi dans tous les principaux thèmes, la plupart des villes de l'échantillon ont réalisé des progrès dans un ou plusieurs thèmes. Seules deux villes, Byblos et Washington (D.C.), montrent peu ou pas de signes de changement entre le plan préliminaire et aujourd'hui. La plupart des villes ont progressé sur trois des six indicateurs opérationnels et sont restées au même niveau ou ont régressé par rapport aux autres résultats souhaités. Pour trois villes, l'absence de changement représentait des indicateurs sur lesquels elles étaient déjà fortes, tandis que la majorité des villes n'ont pas observé de changement positif pour des thèmes pour lesquels elles avaient un niveau faible ou moyen au départ. Cinq villes ont régressé en fonction d'un ou de plusieurs indicateurs au cours de la période d'évaluation. Le changement dans la fonction gouvernementale (p. ex., le rôle du CRO) s'est avéré le résultat le plus durable de l'intervention du 100RC. Plus de 85 % des villes ont connu et maintenu des changements positifs pour ce thème, depuis l'atteinte du jalon du programme consistant à embaucher un CRO jusqu'à l'institutionnalisation de ce rôle au sein de l'administration municipale, même après que le financement ait cessé.

Pour ce qui est des autres indicateurs, la situation était mitigée. Environ la moitié de toutes les villes de l'échantillon ont enregistré les progrès réalisés pour la fonction gouvernementale, l'engagement politique, les engagements budgétaires et les opérations de gouvernance verticale. Le thème de la transparence et de la reddition de comptes est celui qui a le moins changé. Dans l'ensemble des cohortes, neuf villes ont commencé avec une transparence modérée et sont demeurées à ce niveau au fil du temps, deux villes ont commencé en force et sont demeurées à ce niveau, et deux autres sont demeurées stables avec une faible transparence. Cette absence de changement peut s'expliquer en partie par la pratique répandue avant l'intervention consistant à afficher en ligne des ensembles de données, des rapports officiels, des notes de réunion et d'autres renseignements.

## **Quelle a été l'influence du modèle 100RC?**

L'un des principaux objectifs de la théorie du changement du 100RC était de catalyser un changement en faveur de la résilience urbaine. Et, contrairement à l'objectif de transformer les résultats à l'échelle de la ville, cette vision a été largement atteinte. L'ampleur, les ressources et la visibilité jusqu'alors inégalées du programme 100RC ont contribué à accélérer le changement en faveur de la résilience urbaine, comme en témoigne la prolifération de programmes comparables à celui-ci au cours de l'évaluation, ainsi que l'attention portée par les universitaires au programme 100RC (sous forme d'éloges comme de critiques).

Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport de mi-parcours, le programme 100RC a cherché à « transformer les institutions publiques fondamentales, les fonctions et les activités au sein de l'administration municipale en stratégie principale pour influencer la façon dont les villes atténuent les chocs et réduisent les facteurs de stress chroniques, en particulier chez les citoyens défavorisés et vulnérables ». Alors que les institutions et la gouvernance des villes continuent de renforcer la résilience urbaine dans la littérature et la pratique, et qu'une attention particulière est accordée aux stratégies en matière de résilience élaborées par les villes membres, il semblerait que cet objectif fondamental ait été atteint. Plusieurs programmes axés sur la résilience urbaine ont évolué en même temps que le 100RC ou ont été lancés depuis sa fermeture. Les

programmes multilatéraux, à but non lucratif et philanthropiques varient dans la manière dont ils tentent de renforcer la résilience urbaine, mais la plupart ont été influencés par le programme 100RC.

Le programme 100RC a pris la ville comme unité d'intervention pour renforcer la résilience à l'échelle locale, mais on accorde de plus en plus d'attention à l'importance des environnements stratégiques nationaux qui permettent la coordination entre les différents niveaux de gouvernement. Les efforts déployés récemment ont souligné la nécessité d'une meilleure coordination nationale et régionale, en plus de l'innovation et de la relation de proximité que les dirigeants municipaux attribuent aux enjeux locaux pertinents.

En mettant l'accent sur les villes, le 100RC a accordé une importance démesurée aux individus au sein de l'administration municipale, en commençant par le perfectionnement professionnel et personnel des CRO, mais aussi du personnel des mairies et des autorités connexes. On ne sait toujours pas si l'intervention par les individus génère un changement durable. Un leadership fort est important, mais ce n'est pas suffisant. Les praticiens et la littérature reconnaissent que la quantité de changements qu'une seule personne peut provoquer est limitée; la fonction de CRO ne peut à elle seule assurer la résilience. D'autres points d'intervention, comme les militants communautaires, pourraient améliorer le modèle de résilience.

La conceptualisation de la résilience est une autre dimension où le 100RC n'a pas entièrement manifesté sa vision. Les définitions de la résilience et des objectifs de résilience sont encore incohérentes, mais il existe un consensus croissant sur le fait que la résilience urbaine va au-delà de la résilience climatique. En fait, les spécialistes dans le domaine estiment que la résilience doit être considérée à travers multiples dimensions, notamment infrastructurelles, écologiques, sociales et économiques. La tendance des programmes comme le 100RC à permettre un large éventail d'objectifs peut limiter l'efficacité, mais un programme de taille ou de type unique ne convient pas à toutes les villes. La théorie mentionne que l'inégalité et l'exclusion sociale minent les efforts de renforcement de la résilience, de sorte que l'inclusion est une condition nécessaire à l'efficacité des programmes. Davantage de voix sont nécessaires dans les processus de planification, en particulier avec la pandémie de COVID-19 qui attire l'attention sur les inégalités sous-jacentes des sociétés. À ce jour, la théorie n'a pas trouvé de preuves que le 100RC a réussi à influencer les résultats en matière d'équité. Pour élaborer une définition plus cohérente de la résilience, les praticiens et la littérature soulignent la nécessité de disposer de davantage de données et de méthodes pour mesurer et surveiller la résilience, mais prétendent qu'il a été très difficile de le faire jusqu'à présent.

Enfin, l'échec du modèle 100RC était hors contrôle, notamment en raison de son échéancier. Il faut du temps pour bâtir la résilience. Les praticiens considèrent le renforcement de la résilience comme un jeu à long terme, les changements de procédure individuels et les interventions physiques importantes, comme la construction d'infrastructures, nécessitant au moins 10 ans pour se développer. La fermeture du programme 100RC est survenue avant que la résilience ne s'installe dans les villes. La littérature a également mis en évidence la brièveté du programme 100 RC, critiquant la rapidité d'exécution de l'élaboration de la stratégie, qui a mis les villes en danger en compromettant la qualité de l'engagement communautaire au cours de la planification, en limitant la portée aux frontières municipales malgré les défis régionaux, et en ne tenant pas compte des communautés les plus vulnérables.



## Réflexions finales

Les réflexions sur les résultats des villes, les perspectives des praticiens de la résilience et les tendances actuelles de la résilience urbaine ont permis de tirer des leçons et de réfléchir à de futures interventions.

**Le monde devient de plus en plus complexe, avec une multitude de chocs et de facteurs de stress qui affligent les villes.** Au deuxième semestre de 2021, plus d'un tiers des villes de l'échantillon ont connu des troubles civils. Un nombre moins important, mais tout de même notable, de villes ont connu des inondations, des fusillades, des attentats terroristes et des vagues de chaleur. Toutes les villes ont ressenti les répercussions de la pandémie de COVID-19. Malgré la nature holistique du modèle 100RC, toutes les vulnérabilités n'ont pas été prises en compte, en particulier l'éventualité d'une pandémie mondiale. Les programmes devraient aider à préparer les villes à la résilience face à tous les chocs et facteurs de stress, mais l'expérience montre que la priorisation des projets peut être essentielle à la mise en œuvre.

**Une marque prestigieuse peut inciter les dirigeants municipaux à appuyer certaines priorités, mais cette approche est vulnérable aux changements de priorité ou d'orientation.** Le niveau de connaissance et d'adhésion aux concepts de résilience a augmenté considérablement dans les villes membres, dont bon nombre attribuent cette attention croissante au programme 100RC. Dans certaines villes, comme Belfast, en Irlande, et Semarang, en Indonésie, le programme 100RC a servi de catalyseur pour la résilience climatique au sein de l'administration municipale. Toutefois la fermeture rapide du programme a remis en question les progrès réalisés par les villes dans l'adoption d'un cadre de résilience, et les dirigeants municipaux de plusieurs villes ont perdu confiance dans cette approche.

**Les réseaux et l'apprentissage de ville à ville, en particulier concernant de nouveaux sujets complexes, sont indispensables.** La plupart des villes ont noté que l'accès à un réseau mondial de CRO était l'offre la plus précieuse du programme, car elles pouvaient apprendre des autres et partager leurs connaissances. De nombreux CRO ont indiqué qu'ils restaient en communication les uns avec les autres au moyen de mécanismes formels et informels. Malgré la nature mondiale du programme, les relations et les réseaux régionaux se sont révélés particulièrement importants, et les CRO étaient plus enclins à être en contact étroit avec leurs homologues nationaux ou régionaux.

**Le succès de l'adoption du programme dépend fortement du soutien politique local et des structures de gouvernance.** Le manque de soutien de la part des dirigeants municipaux a été mentionné comme l'un des principaux obstacles à la planification et à la mise en œuvre de la résilience. Les arrangements institutionnels dans lesquels les villes fonctionnaient, comme le degré de centralisation, ont également influé sur les résultats. La mise en œuvre de projets de résilience a remporté le plus de succès dans les villes des pays à revenu moyen et élevé ayant des besoins, des capacités et des ressources considérables; néanmoins le programme a obtenu des résultats en matière de planification et d'opérations pour soutenir la résilience dans des contextes urbains variés.

**Les Responsables de la capacité de résilience sont des chefs de file importants pour promouvoir un programme de résilience au sein de l'administration municipale, mais ils sont vulnérables au roulement de personnel et au changement.** La plupart des villes considéraient le poste de CRO comme utile pour diriger une

vision commune de la résilience pendant l'élaboration de la stratégie et pour établir des liens entre les divers intervenants. En effet, la plupart des villes de l'échantillon ont observé des améliorations opérationnelles, y compris le démantèlement du cloisonnement au sein de l'administration municipale. Malgré le succès général des CRO, de nombreuses villes perdent leurs CRO ou diminuent leur niveau d'influence ou d'autorité. Dans de nombreux cas, les CRO n'ont pas été les principaux responsables de la réponse de leurs villes respectives à la pandémie, bien que les chocs sanitaires relèvent de leur compétence. Il est nécessaire d'aborder le rôle à long terme du CRO par rapport aux autres fonctions essentielles de la ville.

**Les programmes devraient mettre l'accent sur la prestation de solutions et les obstacles au financement, en plus de la planification municipale.** Les intervenants en matière de résilience urbaine souhaitent que l'on mette davantage l'accent sur la mise en œuvre de solutions, car les risques et les chocs auxquels les villes peuvent faire face sont actuels. Les ressources investies dans le programme 100RC favorisaient la planification urbaine par rapport à la mise en œuvre, et sans soutien externe supplémentaire, les villes ont souvent manqué de capacités techniques et de ressources budgétaires pour faire avancer les projets prioritaires dans les stratégies de résilience. Aujourd'hui, les praticiens se concentrent de nouveau sur l'établissement de liens avec des experts afin d'appuyer de façon substantielle la mise en œuvre des projets. En outre, les praticiens de la résilience urbaine voient la nécessité de réunir des experts de différents secteurs pour changer les pratiques et les politiques entourant les aspects techniques du renforcement de la résilience. Le manque de financement demeure le principal obstacle au suivi de la mise en œuvre. Plus que toute autre chose, les villes ont besoin de ressources pour appuyer la dotation en personnel et le capital nécessaires pour le lancement des projets.

**Le renforcement de la résilience prend beaucoup de temps.** L'accent mis sur la planification par le programme 100RC a tenté de s'attaquer à un environnement où il y a trop de cloisonnements et de mesures à court terme. Malgré l'urgence de mettre en œuvre ces interventions, les praticiens de la résilience urbaine n'ont pas négligé la nécessité constante d'aider les villes à comprendre leurs vulnérabilités et à prioriser les interventions à long terme. La fermeture du programme 100RC a enseigné au personnel sur le terrain que la perte de soutien pour un changement à long terme peut faire régresser un mouvement. Les programmes qui s'engagent à fournir un soutien constant aux villes peuvent aider le personnel sur le terrain à réaliser le potentiel du mouvement de résilience urbaine.

## À propos des auteurs

**Sara McTarnaghan** est associée de recherche principale au Metropolitan Housing and Communities Policy Center d'Urban Institute, où elle dirige les domaines de pratique Climat et communautés. La recherche de Mme McTarnaghan porte sur les changements climatiques et la résilience, l'inclusion et l'intégration des immigrants, l'urbanisation et le développement international. En tant qu'urbaniste de formation, elle examine les liens entre les environnements bâtis et naturels et les résultats sociaux et économiques, en particulier pour les personnes et les collectivités touchées de façon disproportionnée par la fréquence et la gravité croissantes des répercussions et des catastrophes climatiques. Avant de rejoindre Urban, Mme McTarnaghan a travaillé pour l'organisation sans but lucratif TECHO, où elle soutenait les interventions en matière de logement et de développement communautaire en Amérique latine. Elle est titulaire d'une maîtrise en planification communautaire et régionale et d'une maîtrise en études latino-américaines de l'Université du Texas à Austin.

**Jorge Morales-Burnett** est analyste de recherche dans le domaine de pratique Climat et communautés du Metropolitan Housing and Communities Policy Center d'Urban Institute. Ses recherches portent sur la gouvernance et la résilience urbaines.

**Rebecca Marx** est analyste de recherche dans le domaine de pratique Climat et communautés du Metropolitan Housing and Communities Policy Center. Elle mène des recherches à l'intersection de l'environnement bâti et naturel pour évaluer les résultats sociaux, économiques et environnementaux des interventions communautaires.

## Remerciements

Ce rapport a été financé par la Fondation Rockefeller. Nous leur sommes reconnaissants, ainsi qu'à tous nos bailleurs de fonds, qui permettent à Urban de faire progresser sa mission.

Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne doivent pas être attribuées à Urban Institute, à ses administrateurs ou à ses bailleurs de fonds. Les bailleurs de fonds ne déterminent pas les résultats de la recherche ni les points de vue et les recommandations des experts d'Urban. De plus amples renseignements sur les principes de financement d'Urban Institute sont disponibles à l'adresse suivante : [urban.org/funding-principles](https://urban.org/funding-principles).

L'équipe d'évaluation remercie en particulier Veronica Olazabal, ancienne directrice, Mesure, évaluation et rendement organisationnel, Kristen Eiler, directrice de l'équipe Opérations intégrées, Énergie et climat, et Lisa Lee, associée principale, équipe Énergie et climat de la Fondation Rockefeller pour leurs conseils judicieux et leur supervision stratégique des travaux.

Nous tenons à remercier tout le personnel passé et actuel d'Urban Institute et ses partenaires — C-230 Consultores, Ricardo Energy & Environment, Oxfam UK et Zerihun Associates — qui ont contribué à diverses

composantes de la collecte de données, de l'analyse et des efforts de gestion de projet. Ce groupe est trop vaste pour être nommé individuellement, mais il comprend bon nombre des auteurs du présent rapport. L'équipe est notamment redevable à Carlos Martín, boursier Rubenstein de la Brookings Institution, pour son leadership dans la conception et l'exécution de l'étude et son examen technique du rapport final. Nous remercions également les conseillers externes qui ont appuyé le projet : Philip Berke de l'Université de Caroline du Nord, Rolf Pendall de l'Université de l'Illinois à Urbana-Champaign et Charles Cadwell, chercheur à Urban Institute.

Tous les membres de l'équipe remercient les anciens membres du personnel et de la direction des bureaux de « 100 Resilient Cities » pour leur collaboration dans la définition de la portée de l'évaluation, leur aide dans la collecte et le partage des données, et leur ouverture à la rétroaction et à l'application des leçons tirées du suivi et de l'évaluation.

Enfin, l'équipe d'évaluation remercie les divers partenaires du 100RC, les programmes comparables et les universitaires qui doivent rester anonymes, ainsi que le personnel de toutes les villes qui ont ouvert leurs portes à maintes reprises pour nos collectes de données. Notre appréciation la plus enthousiaste est réservée aux responsables de la capacité de résilience des 21 villes de l'échantillon de l'étude qui ont été extrêmement généreux de leur temps et de leurs connaissances et honnêtes dans leurs communications. Leur encouragement alors que nous explorions la première grande expérience multisite en matière de résilience urbaine a été d'une importance capitale, au-delà des mots.