



Résilience urbaine : De la vision globale 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 très utilisé dans le discours mondial. Des villes, des États et des pays ont mis en place des initiatives de redressement visant non seulement à rebondir après une récession, mais aussi à en tirer des enseignements 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 la gouvernance au niveau des villes, l'un des plus grands promoteurs du renforcement de la résilience a été le programme 100 Resilient Cities (100RC) de la Fondation Rockefeller.

En 2013, la Fondation Rockefeller a annoncé la création du programme 100RC pour soutenir 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 se développer 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. Ce programme prévoit également de relever les défis économiques, sociaux et physiques auxquels les villes continuent d'être confrontées, tels que le changement climatique, les migrations, les troubles civils et les pandémies mondiales. Cette vision de la résilience urbaine s'attaque aux « facteurs de

stress » chroniques, tels que les inégalités, le taux de chômage élevé et l'accès aux services de base, autant qu'aux événements dangereux qui les amplifient. Le programme 100RC a constitué l'effort programmatique le plus important et le mieux documenté à ce jour pour renforcer la résilience urbaine en fournissant un soutien approfondi à une sélection variée de villes du monde entier.

Peu après le lancement du programme 100RC, la Fondation Rockefeller a chargé Urban Institute de suivre et d'évaluer ses principales caractéristiques. Pour évaluer le programme, Urban a sélectionné un échantillon de 21 villes et a suivi leurs progrès vers une résilience accrue sur cinq ans. Le rapport final est le résultat de ce suivi et de cette évaluation, en commençant par une évaluation formative (« phase de suivi et d'évaluation 1 ») menée de novembre 2014 à mars 2016, qui a débouché sur l'actuelle évaluation des résultats qui a débuté en septembre 2016 (« phase de suivi et d'évaluation 2 »). En 2018, Urban a publié un rapport à mi-parcours sur les progrès réalisés à ce jour, assorti d'aperçus stratégiques (Martín et McTarnaghan 2018). Le rapport final se concentre sur deux enquêtes parallèles : les résultats des villes qui sont attribuables à l'intervention du programme 100RC et la portée et l'influence du modèle 100RC dans le pool d'autres programmes de résilience des villes du secteur civil, les sciences contemporaines et les indicateurs connexes de la résilience urbaine dans le contexte mondial. Les données évaluées pour ce rapport ont été collectées pour chaque ville de l'échantillon d'abord en 2017 (y compris la collecte de données de référence rétrospective pour les villes qui étaient déjà bien engagées dans le programme 100RC), puis à intervalles de six mois à partir de début 2018 jusqu'à la collecte finale de données à l'automne 2021. Pour la collecte de données de référence et finale, nous avons mené des entretiens qualitatifs avec les parties prenantes locales dans toutes les villes de l'échantillon.

Compliquant 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 programme 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 de résilience dans la planification et les opérations urbaines. Les niveaux précédemment élevés d'adhésion de la part des dirigeants politiques et des partenaires locaux ont diminué, et les villes qui étaient en train de terminer les produits définis par le 100RC ont reçu beaucoup moins d'encouragement et de soutien. Plusieurs lacunes subsistaient 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 aggravé les inégalités dans les villes et renforcé la nécessité pour les systèmes sociaux et économiques d'être résilients aux crises sanitaires - et non aux effets climatiques, aux risques environnementaux et aux bouleversements politiques et économiques sur lesquels le programme s'était largement focalisé.

L'interruption du financement et la pandémie de COVID-19 ont eu des effets évidents sur les résultats de résilience des villes tels que définis par le programme 100RC. Peu de nouvelles stratégies ont été rédigées, et moins de projets identifiés comme tels 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 durable du programme 100RC sur les résultats attendus à moyen terme reste variable. Bien que plusieurs villes aient abandonné leurs plans de résilience et les changements opérationnels proposés au milieu de cette agitation interne et externe, 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 domaine de renforcement des capacités de résilience urbaine. Des juridictions autres que les villes membres initiales du 100RC élaborent leurs propres stratégies en matière de résilience. Les spécialistes de la résilience urbaine continuent de se référer au programme 100RC comme à une référence, pour le meilleur et pour le pire. En fin de compte, de manière souhaitée et imprévue, la mission du programme 100RC se poursuit.

Principales conclusions

Comment le programme 100RC a-t-il fonctionné ?

Par sa taille, son échelle et son 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'avaient pas intégré 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 programme 100RC était axé sur la transformation de la planification et des opérations des administrations municipales afin de renforcer leur capacité de résilience. Il indiquait que les efforts institutionnels de réduction du cloisonnement, la collaboration interfonctionnelle et un rôle de coordination central pouvaient améliorer la capacité d'une ville à mettre en œuvre des projets de résilience.

Le programme proposait aux villes membres un ensemble relativement standard d'outils et d'étapes, répartis sur trois cycles de vie majeurs. Le cycle de vie 1 comprenait l'identification et l'intégration d'un CRO, qui dirigerait les efforts de résilience de la ville. Le cycle de vie 2 a vu le développement et la publication des stratégies 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 des moments différents, de sorte que les villes qui ont été admises en 2013 ont continué à avoir accès aux aides du programme pendant plusieurs années après avoir publié leur stratégie de résilience, tandis 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 les plus engagées (selon le personnel et les dirigeants du 100RC) recevant davantage de soutien.

De manière générale, le programme 100RC a atteint les objectifs clés du cycle de vie 1, puisque 97 % des villes membres ont eu 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 de CRO était une nouvelle fonction au sein du gouvernement municipal. La plupart des villes de l'échantillon ont constaté la valeur du CRO en termes de direction de la ville à travers l'élaboration de stratégies et en continuant à faciliter les connexions au fil du temps. Dans les entretiens avec les parties prenantes de la ville, le poste de CRO était de loin l'intervention la plus soutenue, le réseau informel de CRO étant également très apprécié.

Une part significative, mais moins importante, des villes a atteint les objectifs du cycle de vie 2, puisque 86 % des villes membres ont publié des stratégies en matière de résilience. Les parties prenantes ont déclaré

que le concept de résilience holistique les a aidées à développer un plan d'action cohérent et une manière intégrée de travailler sur plusieurs thèmes. Plusieurs villes ont souligné que le 100RC encourageait une approche inclusive et collaborative qui différait des pratiques antérieures. Bien que les outils et les méthodologies de planification aient été largement appréciés, certaines villes ont noté qu'ils étaient trop complexes, contraignants 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 à Santiago, Lagos, et le Grand Miami et ses plages. Les personnes interrogées dans la plupart des villes de l'échantillon ont indiqué qu'elles se réfèrent toujours à la stratégie, et environ un tiers des villes de l'échantillon ont mis à jour ou fait évoluer leurs stratégies. Dans un petit nombre de villes de l'échantillon, les parties prenantes ont noté des obstacles à la mise à jour de leurs stratégies, tels que les institutions de planification existantes.

Les réalisations du cycle de vie 3 sont plus variées et difficiles à évaluer. Aucune donnée standard sur la mise en œuvre n'est disponible après la fermeture du programme 100RC, ce qui oblige à se fier à des comptes rendus qualitatifs et indépendants. D'après la documentation fournie par les villes, les interventions physiques visant à renforcer la résilience étaient les plus courantes, notamment celles liées à la maîtrise de l'eau (inondations ou sécheresse) ou à la qualité de l'eau. Les villes ont également mis en place des initiatives de résilience à visée sociale, telles que des dialogues sur l'équité raciale ou des campagnes d'éducation publique. Les villes européennes ont tendance à avoir les taux les plus élevés de mise en œuvre de projets, et les villes de taille moyenne dans les pays à revenus moyens et élevés 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 pour la réussite de la mise en œuvre des projets. Mais le manque de financement, le manque de soutien de la part du maire ou du gouvernement local, les changements d'administration, la rotation du personnel, la restructuration des départements et la difficulté à coordonner les différents départements ont tous été mentionnés comme des obstacles majeurs.

Étant donné les objectifs initiaux de 10 ans, la clôture du programme 100RC après 6 ans a été une surprise pour toutes les villes membres et a causé une interruption significative des progrès locaux, en particulier pour les villes qui avaient été admises plus tard. De nombreuses parties prenantes se sont inquiétées du décalage entre l'attention et le soutien accordés à la phase de planification et à la phase de mise en œuvre, et du fait que les progrès vers la mise en œuvre étaient limités sans accès aux outils et aux partenaires sur lesquels elles comptaient. Elles ont également constaté la plus grande faiblesse des relations avec les autres villes et les leaders mondiaux de la résilience. La pandémie de COVID-19 a remis en question la durabilité de l'intervention du 100RC, car seules deux villes ont inclus la préparation à la pandémie dans leurs stratégies et aucune n'a pris de mesures après la publication des stratégies.

En définitive, ces perturbations ont gravement entravé la vision fondamentale du programme 100RC. Le modèle 100RC mettait en avant une intervention standardisée, dotée de ressources importantes, 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 le biais des institutions et des fonctionnaires du secteur public, en mettant l'accent sur les changements institutionnels. Ce modèle reposait sur deux hypothèses. Premièrement, il devait générer des institutions résilientes dans les villes, avec des changements perceptibles dans les cinq années suivant l'intervention. Et deuxièmement, ces interventions permettraient de créer un mouvement mondial de résilience urbaine.

Le programme 100RC a-t-il été efficace ?

Tout au long de l'évaluation, nous avons suivi les preuves de la manière dont les villes ont pu institutionnaliser les pratiques de résilience dans la planification et les opérations urbaines. Sur 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, les villes dont les capacités étaient plus fortes au départ, comme Norfolk aux États-Unis et Wellington en Nouvelle-Zélande, ont pu accélérer et institutionnaliser leurs pratiques en matière de résilience, de sorte que ces pratiques font désormais partie du quotidien de la municipalité. D'autre part, certaines villes qui ont commencé avec une capacité de résilience plus faible, comme Addis Abeba, en Éthiopie, ont pu démontrer des progrès progressifs sur l'ensemble des indicateurs, mais ont besoin d'un soutien accru en termes de capacité. Quelques villes ont fait preuve d'une progression inégale au cours de la période d'évaluation, affichant des progrès précoces avant de connaître un recul.

Des facteurs contextuels clés, tels que la taille de la ville, le contexte de développement et la capacité de gouvernance, ont également influencé l'expérience et les progrès des villes, mais les villes de l'échantillon n'ont pas présenté de modèles cohérents dans ces domaines. Les villes des pays plus stables et à revenu moyen ou élevé sont celles qui ont généralement le plus amélioré leurs pratiques de planification de la résilience.

Au cours de la période d'évaluation de cinq ans, les villes de l'échantillon ont connu toute une série de perturbations, notamment des troubles politiques et sociaux (Byblos), des transitions politiques qui ont affecté les opérations municipales (Colima) et des changements majeurs de pouvoir au niveau national ou régional (Chennai, Athènes, Medellin et Santiago). Celles qui ont connu des niveaux de perturbation plus élevés et plus durables n'ont généralement pas été en mesure de générer des changements positifs dans les résultats de résilience concernés. Toutes les villes ont subi les perturbations de la pandémie de COVID-19, qui a encore démontré la nécessité de la résilience, mais a également détourné l'attention des efforts de résilience.

PLANIFICATION URBAINE

Notre évaluation a suivi six concepts afin de comprendre l'étendue de l'intégration de la résilience dans la planification urbaine. Ces concepts sont : (1) l'explication de la résilience dans les plans, (2) l'utilisation de la science et des preuves dans les plans, (3) la cohérence interne entre les plans, (4) l'intégration verticale de la planification, (5) la participation et l'accès de la communauté à la planification, et (6) l'alignement avec les populations vulnérables dans les plans. Ces concepts sont étayés par la littérature afin d'évaluer si les interventions ont renforcé la résilience des processus de planification d'une ville à long terme. Sur l'ensemble des six concepts, 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 remarqué un effort modéré visant à inclure tous les principes de résilience mesurés dans la planification.

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

Pour la plupart des concepts de planification, un modèle plus disparate d'intégration de la résilience a été observé. Environ la moitié des villes ont constaté un changement positif pour les quatre concepts suivants : la cohérence interne des plans, l'intégration verticale, l'accessibilité de la communauté aux plans et à leur élaboration, et l'alignement avec les populations vulnérables. L'évolution de ces indicateurs a été principalement observée dans les villes ayant une plus forte capacité de planification préexistante et un certain degré d'intégration de la résilience au départ. Environ un tiers des villes ont commencé avec une base de référence faible ou moyenne pour ces concepts ; elles n'ont pas observé de changement positif, ce qui suggère que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour augmenter la capacité.

Enfin, nous n'avons pas observé de changement dans l'utilisation de la science et des preuves pour la plupart des villes. Une part importante des villes, en particulier celles à revenus élevés, ont commencé en force dans ce concept. Byblos et Lagos ont commencé et sont restées faibles dans ce concept. Dans une poignée de villes à revenus moyens ou faibles, telles que 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 concepts, certains facteurs contextuels tels que le statut de développement et le degré de perturbation pendant la période d'évaluation ont eu une grande influence sur les villes qui en ont le plus bénéficié. Les villes situées dans des contextes plus stables et dans des pays à revenu moyen ou élevé étaient les plus susceptibles d'améliorer leurs pratiques de planification en matière de résilience, tandis que les villes fortement perturbées, notamment par des chocs et des changements politiques, étaient plus susceptibles de n'observer aucun changement dans les indicateurs de planification. Contrairement au contexte de développement et au revenu, la cohorte, la taille de la ville et le nombre de transitions à la tête de la ville n'ont pas montré d'effets discernables sur les progrès en matière de planification.

FONCTIONNEMENT DE LA VILLE

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

Dans les villes de l'échantillon, les tendances concernant ces changements reflètent celles de la planification. Dans l'ensemble, les CRO ont fait preuve d'une influence modérée dans tous les départements.

Bien que toutes les villes n'aient pas réussi dans tous les concepts de base, la plupart des villes de l'échantillon ont réalisé des progrès dans un ou plusieurs concepts. Seules deux villes, Byblos et Washington, DC, montrent peu ou pas de signes de changement entre la base de référence et aujourd'hui. La plupart des villes ont progressé sur trois des six indicateurs opérationnels et sont restées au même niveau ou ont régressé sur les autres résultats souhaités. Pour trois villes, l'absence de changement correspondait à des indicateurs sur lesquels elles étaient déjà performantes, tandis que la majorité des villes n'ont pas observé de changement positif pour les concepts pour lesquels elles avaient un niveau faible ou moyen au départ. Cinq villes ont régressé sur un ou plusieurs indicateurs au cours de la période d'évaluation. Le changement dans la fonction gouvernementale (par exemple, le rôle du CRO) a été le résultat le plus durable de l'intervention du 100RC. Plus de 85 % des villes ont connu et maintenu des changements positifs pour ce concept, 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, et ce, même après la suppression du financement.

Pour les autres indicateurs, les résultats étaient mitigés. Environ la moitié des villes de l'échantillon ont enregistré des progrès sur la fonction gouvernementale, l'engagement politique, les engagements budgétaires et les opérations de gouvernance verticale. Le concept de la transparence et de la responsabilité est celui qui a le moins évolué. Sur l'ensemble des cohortes, neuf villes ont commencé avec une transparence modérée et sont restées à ce niveau au fil du temps, deux villes ont commencé en force et sont restées à ce niveau, et deux autres sont restées stables avec une transparence faible. Ce manque de changement peut s'expliquer en partie par la pratique courante avant l'intervention consistant à mettre en ligne des ensembles de données, des rapports officiels, des notes de réunion et d'autres informations.

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 axé sur la résilience urbaine. Et, contrairement à l'objectif de transformer les résultats au niveau 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 mouvement 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 visait à « transformer les institutions publiques, les fonctions et les opérations fondamentales de l'administration municipale en tant que 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 ». Les institutions et la gouvernance des villes continuant à consolider la résilience urbaine dans la littérature comme dans la pratique, et les stratégies en matière de résilience établies par les villes membres faisant l'objet d'une attention particulière, il semblerait que cet objectif fondamental ait été atteint. De multiples 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 au niveau local, mais l'attention se porte de plus en plus sur l'importance des environnements politiques nationaux qui facilitent la coordination entre les différents niveaux de gouvernement. Les efforts récents 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 apportent aux questions locales pertinentes.

En mettant l'accent sur les villes, le 100RC a accordé une importance considérable aux individus au sein des administrations municipales, en commençant par le développement professionnel et personnel des CRO, mais également des maires et des autorités connexes. Le verdict n'est pas encore tombé quant à savoir si l'intervention via les individus crée un changement durable. Un leadership fort est important, mais cela ne suffit pas. Les praticiens et la littérature reconnaissent que l'ampleur du changement qu'une seule personne peut provoquer est limitée : la fonction de CRO ne peut à elle seule garantir la résilience. D'autres points d'intervention, tels que les militants communautaires, pourraient renforcer le modèle de résilience.

La conceptualisation de la résilience est une autre dimension pour laquelle le 100RC n'a pas pleinement 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 du domaine estiment que la résilience doit être examinée à travers multiples dimensions, notamment infrastructurelles, écologiques, sociales et économiques. La tendance des programmes tels que 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 littérature mentionne que l'inégalité et l'exclusion sociale sapent les efforts de renforcement de la résilience ; par conséquent 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. Jusqu'à présent, la littérature ne dispose d'aucune preuve que le programme 100RC ait réussi à obtenir des 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 affirment qu'il a été très difficile de le faire jusqu'à présent.

Enfin, l'échec du modèle 100RC est dû à un facteur hors contrôle : son calendrier. Il faut du temps pour bâtir la résilience. Les praticiens considèrent que le renforcement de la résilience est un jeu de longue haleine, les changements de procédure individuels et les interventions physiques importantes, comme la construction d'infrastructures, nécessitant au moins 10 ans pour se concrétiser. La fermeture du programme 100RC est intervenue avant que la résilience ne puisse s'installer dans les villes. La littérature a également souligné la brièveté du programme 100RC, 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 obtenus par les 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 plus complexe, avec une multitude de chocs et de facteurs de stress qui affectent les villes. Au cours du second semestre de 2021, plus d'un tiers des villes de l'échantillon ont connu des perturbations civiles. 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 l'impact de la pandémie de COVID-19. Malgré la nature holistique du modèle 100RC, toutes les vulnérabilités n'ont pas été prises en compte, notamment la possibilité d'une pandémie mondiale. Les programmes devraient aider à préparer les villes pour la résilience face à tous les chocs et facteurs de stress, mais l'expérience montre que la hiérarchisation des projets peut être déterminante pour la mise en œuvre.

Une marque prestigieuse peut inciter les dirigeants de la ville à soutenir certaines priorités, mais cette approche est vulnérable aux changements de priorité ou d'orientation. Le niveau de maîtrise et d'adhésion aux concepts de résilience s'est considérablement accru dans les villes membres, dont beaucoup 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 du gouvernement municipal. Toutefois la fermeture précoce 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 autour de sujets complexes et nouveaux, ont leur importance. 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 par le biais de mécanismes tant formels qu'informels. Malgré la nature mondiale du programme, les relations et les réseaux régionaux se sont avérés particulièrement importants, et les CRO étaient les plus susceptibles d'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 de la ville a été noté 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 évoluent, tels que le degré de centralisation, ont également influencé les résultats. La mise en œuvre des projets de résilience a remporté le plus grand succès dans les villes des pays à revenu moyen et élevé ayant des besoins, des capacités et des ressources considérables ; toutefois, le programme a généré 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 acteurs importants pour faire avancer le programme de résilience au sein de l'administration municipale, mais ils sont vulnérables au roulement de

personnel et au changement. La plupart des villes ont estimé que le poste de CRO était utile pour guider une vision partagée de la résilience pendant le développement de la stratégie et pour tisser des liens entre les différentes parties prenantes. En effet, la plupart des villes de l'échantillon ont constaté des améliorations opérationnelles, y compris le démantèlement des cloisonnements au sein du gouvernement municipal. Malgré le succès général des CRO, de nombreuses villes perdent leur CRO ou réduisent leur niveau d'influence ou d'autorité. Dans de nombreux cas, les CRO n'étaient pas les principaux responsables de la réponse à la pandémie dans leurs villes respectives, bien que les chocs sanitaires relèvent de leur compétence. Il est nécessaire de se pencher sur le rôle à long terme du CRO par rapport aux autres fonctions essentielles de la ville.

Les programmes devraient se concentrer sur la fourniture de solutions et les obstacles au financement, en plus de la planification municipale. Les parties prenantes de la résilience urbaine souhaitent que l'on se concentre davantage sur la fourniture de solutions, car les risques et les chocs auxquels les villes peuvent faire face sont déjà actuels. Les ressources investies dans le programme 100RC ont favorisé 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 en matière de résilience. Aujourd'hui, les praticiens se concentrent à nouveau sur l'établissement de liens avec des experts pour soutenir de manière 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 modifier les pratiques et les politiques relatives aux aspects techniques du renforcement de la résilience. Le manque de financement reste le principal obstacle à la poursuite de la mise en œuvre. Plus que tout, les villes ont besoin de ressources pour soutenir le personnel et de capitaux pour lancer les projets.

Le renforcement de la résilience est un processus de longue haleine. L'accent mis sur la planification par le 100RC a permis de s'attaquer à un environnement où il y a trop de cloisonnements et d'actions à court terme. Malgré l'urgence de mettre en œuvre ces interventions, les praticiens de la résilience urbaine n'ont pas négligé le besoin persistant d'aider les villes à comprendre leurs vulnérabilités et à privilégier les interventions à long terme. La clôture du 100RC a appris au personnel de terrain que la perte du soutien au changement à long terme peut retarder un mouvement. Les programmes qui s'engagent à fournir un soutien constant aux villes peuvent aider le secteur à réaliser le potentiel du mouvement de résilience urbaine.

À propos des auteurs

Sara McTarnaghan est associée principale de recherche au Metropolitan Housing and Communities Policy Center d'Urban Institute, où elle dirige les domaines de pratique Climat et Communautés. Les recherches de Mme McTarnaghan portent sur le changement climatique et la résilience, l'inclusion et l'intégration des immigrants, ainsi que 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 communautés touchées de manière disproportionnée par la fréquence et la gravité croissantes des impacts et des catastrophes climatiques. Avant de rejoindre Urban, Mme McTarnaghan a travaillé pour l'organisation à but non lucratif TECHO, où elle a soutenu des interventions en matière de logement et de développement communautaire en Amérique latine. Elle est titulaire d'un master en planification communautaire et régionale et d'un master en études latino-américaines de l'université du Texas à Austin.

Jorge Morales-Burnett est analyste de recherche dans les domaines 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 les domaines de pratique Climat et Communautés du Metropolitan Housing and Communities Policy Center. Elle mène des recherches à l'intersection de l'environnement bâti et l'environnement 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 d'accomplir 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 des recherches ni les idées et recommandations des experts d'Urban. De plus amples informations sur les principes de financement d'Urban Institute sont disponibles sur urban.org/funding-principles.

L'équipe d'évaluation remercie en particulier Veronica Olazabal, ancienne directrice de la mesure, de l'évaluation et de la performance organisationnelle, Kristen Eiler, directrice des opérations intégrées, équipe électricité et climat, et Lisa Lee, associée principale, équipe électricité et climat de la Fondation Rockefeller, pour leurs conseils avisés et leur supervision stratégique du travail.

Nous tenons à remercier tout particulièrement l'ensemble du personnel passé et présent d'Urban Institute et de ses partenaires - C-230 Consultores, Ricardo Energy & Environment, Oxfam UK et Zerihun

Associates - qui ont contribué à divers éléments de la collecte de données, de l'analyse et de la gestion de projet. Ce groupe est trop important pour être nommé individuellement, mais il comprend un grand nombre des auteurs de ce rapport. L'équipe est en particulier redevable à Carlos Martín, Rubenstein fellow à la Brookings Institution, pour son leadership dans la conception et l'exécution de l'étude et sa révision technique du rapport final. Nous remercions également les conseillers externes qui ont soutenu 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, chargé de cours 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 le cadre de la définition de la portée de l'évaluation, leur aide à la collecte et au partage des données, et leur ouverture aux commentaires et à l'application des leçons tirées du suivi et de l'évaluation.

Enfin, l'équipe d'évaluation tient à remercier les différents 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 plusieurs reprises pour nos collectes de données. Notre appréciation la plus enthousiaste est réservée aux responsables de la résilience dans les 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. Leurs encouragements, alors que nous explorions la première expérience multisite majeure en matière de résilience urbaine, ont été d'une importance capitale, au-delà des mots.