

AIDER LES VILLES À SE TRANSFORMER : l'initiative 100 Resilient Cities

Entretiens avec **Michael Berkowitz**,
Président de 100 Resilient Cities

et **Dr Arnaldo Matus Kramer**,
Directeur de la résilience de Mexico



Bangkok

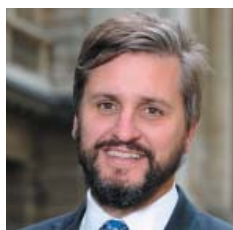
Michael Berkowitz occupe depuis 2013 la présidence de l'initiative « 100 Resilient Cities » - mise en place par la Fondation Rockefeller. Auparavant, il était responsable Monde de la gestion des risques opérationnels au sein de la Deutsche Bank. Avant 2010, il était Responsable pour la région Asie-Pacifique à la CSBC et rédacteur en chef d'*Emergency Preparedness News*, une lettre d'information de Washington destinée aux professionnels de la gestion des urgences.

Arnaldo Matus Kramer occupe depuis 2014 le poste de Haut Responsable de la résilience de la ville de Mexico. Il affiche plus de quinze ans d'expérience dans les secteurs du changement climatique et des politiques environnementales. En 2012, il a cofondé Ithaca Environmental, un cabinet de conseil spécialisé en changement climatique, développement durable, financement environnemental et technologies propres.

MOTS CLÉS

- FONDATION ROCKEFELLER
- CHOCS ET TENSIONS
- HAUT RESPONSABLE DE LA RÉSILIENCE

L'ONG 100 Resilient Cities (100RC) a été lancée en 2013 par la Fondation Rockefeller avec l'ambition d'aider les villes à faire face à trois grands défis et menaces : l'urbanisation croissante, la mondialisation et le changement climatique. Dans un premier temps, la Fondation a décidé d'investir 100 millions de dollars dans la résilience urbaine (cet engagement s'élève aujourd'hui à 164 millions de dollars). Par le biais de cette initiative, 100 Resilient Cities accompagne les villes dans la formulation d'une stratégie de résilience visant à identifier les principaux risques et les meilleurs moyens de les affronter. Pour aider les villes à conduire cette transformation, 100 Resilient Cities a élaboré différents dispositifs, qu'il s'agisse de soutien technique ou financier. L'initiative encourage les villes à se doter d'un Haut Responsable de la résilience – ou « Chief Resilience Officer » en anglais - qui opère en tant que relais auprès des autorités municipales. Sa mission : planifier la stratégie de résilience d'une ville via une évaluation des risques puis superviser la mise en œuvre du plan. À l'heure actuelle, 40 stratégies de résilience ont déjà été dévoilées avec l'aide de 100 Resilient Cities et 90 directeurs de la résilience ont été nommés par des municipalités.



1. Interview de Michael BERKOWITZ

**“100 RESILIENT CITIES A ÉTÉ
LANCÉE EN 2012. À CETTE ÉPOQUE,
LA FONDATION ROCKEFELLER
S’ÉTAIT ENGAGÉE À IDENTIFIER
100 VILLES ET À METTRE À LEUR
DISPOSITION 100 MILLIONS DE
DOLLARS POUR CONSTRUIRE
LA RÉSILIENCE URBAINE .”**

La résilience urbaine est un concept extrêmement vaste. Que signifie le mot résilience pour une organisation telle que la Fondation Rockefeller ?

Michael Berkowitz : La résilience renvoie à la capacité d'une ville à prospérer malgré les chocs et les tensions, deux notions à ne pas confondre. Les chocs peuvent être des séismes ou des attentats terroristes. Les tensions portent davantage sur le long terme, comme la pollution atmosphérique ou les niveaux élevés de criminalité. Ces chocs et tensions peuvent mettre une ville en péril. La résilience urbaine mesure donc l'aptitude à survivre aux événements critiques.

Il y a toute une série d'éléments qui permettent à une ville de devenir plus résiliente. Les gens ont tendance à aborder la résilience urbaine par le seul prisme de l'infrastructure publique. Cela en fait partie, mais la notion de résilience va bien au-delà. Elle inclut la cohésion de la communauté, une économie diversifiée et une classe moyenne forte. Elle englobe aussi la bonne gouvernance, une planification stratégique solide et l'engagement des parties prenantes. C'est la somme de tous ces facteurs qui permet aux villes de prospérer dans les situations critiques.

En 2013, la Fondation Rockefeller a lancé l'initiative 100 Resilient Cities, qui est placée sous votre direction. Qu'est-ce qui a présidé à la création de 100 Resilient Cities ? Quels sont sa vision et ses objectifs ?

M.B. : L'initiative 100 Resilient Cities (100RC) a été lancée par la Fondation Rockefeller pour marquer d'une pierre blanche son centième anniversaire. Celle-ci a jugé, à l'issue d'une longue période d'analyse, que les villes étaient confrontées à trois grandes menaces : (1) une urbanisation croissante, (2) la mondialisation et (3) le changement climatique.

- (1) Plus de 50 % de la population habite aujourd'hui en ville, un chiffre qui se situera entre 70 % et 75 % au milieu du siècle. Dans ce contexte, il semble indispensable de faire en sorte que les villes fonctionnent bien.
- (2) Pour ce qui est de la mondialisation, nous savons qu'aujourd'hui ce qui arrive dans une ville influe sur d'autres villes du monde. C'est le cas pour les choses positives, comme les technologies ou l'innovation, mais aussi pour les choses négatives. Une crise à une échelle nationale, voire locale, peut perturber les chaînes d'approvisionnement dans le monde entier, les maladies se répandent elles aussi très rapidement d'une ville à l'autre, etc.
- (3) La troisième menace, c'est le changement climatique. Les villes y sont extrêmement vulnérables parce qu'elles sont nombreuses à se trouver sur un delta ou dans une zone côtière. Cela accentue l'exposition des populations vulnérables.

100 Resilient Cities a été lancée en 2013 sous la forme d'une ONG indépendante en vue d'aider les villes à faire face à toutes ces difficultés.

À l'origine, la Fondation Rockefeller s'était engagée à identifier 100 villes et à mettre à leur disposition 100 millions de dollars pour construire la résilience urbaine. La Fondation a largement dépassé son engagement initial puisque le montant investi s'élève à 164 millions de dollars. Nous essayons de changer la façon dont les villes abordent leurs risques et leurs opportunités. La résilience urbaine requiert une plus grande transversalité entre le secteur privé, les autorités publiques et la société civile. Il y a également une dimension liée à la planification stratégique au sein de la ville, puisqu'il faut faire en sorte, par exemple, que les personnes en charge des services d'intérêt public comme l'eau communiquent avec ceux chargés de la mobilité ou encore du développement économique. L'objectif est d'aboutir à une approche plus inclusive. Nous essayons d'amener les municipalités à adopter une démarche prospective et stratégique. C'est très difficile, car elles ont tellement de problèmes à gérer sur le court terme qu'il devient presque un luxe d'entreprendre une planification stratégique sur le long terme.

Quels sont les outils et l'approche privilégiés par 100 Resilient Cities pour renforcer la résilience des villes ?

M.B. : Nous avons sélectionné 100 villes en espérant qu'elles pourraient devenir une source d'inspiration pour 10 000 autres villes et transformer la manière dont elles fonctionnent. Notre première mesure consiste à embaucher à Haut Responsable de la résilience - ou « Chief Resilience Officer, CRO » en anglais - , qui est l'unique point de contact au sein de la mairie pour ce qui concerne la résilience. Ensuite, nous aidons la municipalité à formuler une stratégie de résilience associant des démarches « top-down » et « bottom-up », et visant à identifier les risques et ce que la ville peut faire pour y répondre. Enfin, nous mettons les municipalités en relation avec notre plateforme de partenaires, qui pourront aider les villes à mettre en œuvre leur stratégie.

En fonction de leurs besoins, les autorités locales peuvent recourir à cet éventail de partenaires ou encore au réseau des Hauts Responsables de la résilience qui ont déjà eu l'occasion de réfléchir aux risques et aux opportunités sous un nouvel angle.

“NOUS ESSAYONS D'AMENER LES MUNICIPALITÉS À ADOPTER UNE DÉMARCHE PROSPECTIVE. C'EST TRÈS DIFFICILE, CAR ELLES ONT DES PROBLÈMES À GÉRER SUR LE COURT TERME. CELA DEVIENT PRESQUE UN LUXE D'ENTREPRENDRE UNE PLANIFICATION STRATÉGIQUE SUR LE LONG TERME.”



Buenos Aires

Les villes n'ont pas toutes les mêmes besoins. Parfois, ce qui leur manque, c'est un peu de courage politique. Une ONG peut alors aider le maire à trouver une nouvelle approche. Parfois, c'est un manque de compétences techniques. *Comment intégrer une infrastructure verte dans un projet de revitalisation d'un cours d'eau ?* 100 Resilient Cities dispose d'un réseau d'experts susceptibles d'aider une ville à élargir ses connaissances et à aller de l'avant. Parfois, elles ont besoin de financement. Généralement, ce n'est pas un financement conséquent qui leur fait défaut, mais juste un petit montant disponible rapidement, susceptible de favoriser le passage d'un projet de la conception à l'étape suivante. Quand les villes mettent en place des projets bien conçus, c'est presque toujours parce qu'elles ont fait appel au secteur privé ou à des organismes de financement du développement. Mais même quand le capital de départ est conséquent, il peut être difficile d'amener le projet jusqu'au stade où il pourrait être financé.

À travers notre réseau de partenaires et de villes membres, nous apportons aux municipalités l'aide nécessaire face à ces problématiques.

100 Resilient Cities a été créée il y a cinq ans. Avez-vous eu l'occasion de mesurer son impact ?

M.B. : Voilà un domaine auquel nous devons accorder une attention plus importante. Nous voulons que les villes enregistrent de meilleurs résultats. Lors des prochaines inondations ou de la prochaine crise migratoire, nous nous attendons à ce qu'elles soient plus efficaces. Le progrès est difficile à mesurer car il s'agit d'événements importants et complexes, aussi rares que potentiellement dévastateurs. Mais ce que nous pouvons mesurer, c'est ce qui se passe en interne. Nous avons aidé les villes à élaborer des stratégies très

précises et nous pouvons évaluer comment elles s'en sont sorties et si les stratégies ont été appliquées. Nous pouvons essayer de savoir si cela a suscité de nouveaux investissements à l'échelle municipale et dans quelle mesure la résilience a été institutionnalisée. Nous avons signé un partenariat avec un cabinet de conseil qui nous aide à définir des méthodologies et nous commençons à effectuer des évaluations projet par projet.

Cette mesure va devenir un critère essentiel pour les investisseurs et les décideurs qui peinent à choisir les bénéficiaires de leurs ressources.

Trouvez-vous que la résilience suscite davantage d'intérêt ou qu'elle est mieux connue depuis le lancement de l'initiative 100RC ?

M.B. : Oui, bien sûr ! Dans notre réseau de partenaires, il y a une prise de conscience croissante. Je suis frappé par l'évolution de ces quatre dernières années. Lors du Forum urbain mondial tenu en Colombie il y a quatre ans, quand nous parlions de résilience, nos interlocuteurs avaient du mal à saisir le concept. Nous nous sommes rendus à la même conférence quatre ans plus tard, en Malaisie en 2018, et cette fois-ci, tout le monde comprenait et connaissait ce terme ! L'événement a même consacré une journée entière à la question de la résilience. On a donc pu évoquer directement les moyens d'y parvenir. C'est un changement considérable en seulement quatre ans. Nous avons joué un rôle dans cette évolution, mais il y a aussi le travail de toute une communauté d'acteurs des secteurs public et privé.

Quelles sont les priorités de 100RC pour les années à venir ?

M.B. : Il y a quelque 90 Directeurs de la résilience en poste dans les villes, 40 stratégies ont été présentées et 20 à 25 d'entre elles sont en cours de déploiement. La prochaine étape consistera à s'assurer que les stratégies soient correctement appliquées, mais il ne suffira pas de deux ou trois ans. C'est le travail de toute une génération. Désormais, notre objectif est d'instaurer des partenariats à long terme avec les villes afin de pouvoir mettre en œuvre ces plans. En fin de compte, c'est cela qui changera l'empreinte des villes et qui leur permettra de devenir durables et plus résilientes.



2. Interview de Dr Arnaldo MATUS KRAMER

Vous êtes Haut Responsable de la résilience de Mexico depuis 2014, pouvez-vous nous en dire plus sur votre rôle au sein de la ville ?

Arnaldo Matus Kramer : le rôle d'un Haut Responsable de la résilience – ou « Chief Resilience Officer, CRO » en anglais – est double : (1) formuler la stratégie de résilience d'une ville en évaluant et hiérarchisant les risques et (2) assurer un contrôle et un suivi de sa mise en œuvre.

Pour définir la stratégie de résilience, nous commençons par une période de consultation des parties prenantes qui nous permet d'identifier les priorités en matière de risques pour la ville. Des réunions participatives avec les différents acteurs de la ville sont organisées. Il peut s'agir de représentants du gouvernement, d'experts scientifiques ou d'acteurs du secteur privé et de la société civile. Ce processus s'avère souvent long et complexe. À Mexico, parce que la ville est extrêmement vaste et fait face à de multiples problèmes, il a fallu un an et demi pour concevoir la stratégie.

À la fin de ce processus, nous avons établi une stratégie concrète, que nous avons dévoilée en septembre 2016. Nous avons trois priorités aujourd'hui à Mexico, en termes de résilience : les risques sismiques, l'eau et la mobilité.

La résilience aux risques sismiques est devenue une priorité suite au séisme de l'an dernier. Un autre tremblement de terre est inévitable à l'avenir et nous devons nous y préparer dès maintenant. Nous voulons tirer les leçons de cette expérience pour pouvoir construire la résilience. En 2014, le gouvernement de CDMX (la municipalité de Mexico) a créé le Fonds d'assistance aux catastrophes naturelles (FONADEN) avec un budget initial de 300 millions de dollars, dont 30 % à utiliser en cas de catastrophe naturelle, comme un tremblement de terre.

La deuxième priorité est l'eau. À Mexico, la principale source de tension est la surexploitation de la nappe phréatique. À l'avenir, cela représentera un risque majeur car nous pourrions perdre jusqu'à 50 % de l'eau disponible pour la ville. Notre stratégie a défini quatre objectifs pour assurer la résilience du système d'approvisionnement en eau : lutter contre la raréfaction de l'eau, promouvoir l'utilisation durable des ressources aquifères, favoriser le civisme en matière d'eau et intégrer des infrastructures plus respectueuses de l'environnement.

La dernière priorité est la mobilité. L'ambition consiste à établir une mobilité durable dans la ville, notamment en augmentant le nombre de piétons et de cyclistes, et en proposant un système de transport en commun efficace et sûr. Le Mexique devient un pays doté d'une classe moyenne émergente ainsi de plus en plus d'habitants achètent des voitures, ce qui contribue à l'accroissement de la circulation en ville. Le nouveau modèle de mobilité de la ville de Mexico se donne pour principe d'accorder la priorité aux utilisateurs les plus vulnérables, comme les cyclistes et les piétons.

Une fois la stratégie arrêtée et les objectifs établis, il convient de créer les conditions pour la mettre en œuvre. Au Mexique, une fois publiée, la stratégie de résilience a rapidement été institutionnalisée. Nous avons profité de la rédaction d'une nouvelle constitution pour y inclure la résilience. La nouvelle Constitution, adoptée en 2017, mentionne la

résilience dans trois de ses grands chapitres : inclusion sociale, gestion territoriale et gouvernance.

La mise en œuvre d'une stratégie de résilience nécessite l'implication d'autres acteurs que les autorités publiques. Par exemple, à Mexico, nous avons créé un fonds spécifique pour l'eau géré par une ONG, Agua Capital, qui rassemble des acteurs du secteur privé (HSBC, Citibank, Grupo Modelo, etc.), des ONG (The Nature Conservancy, etc.) et de la sphère gouvernementale (ministère de l'Environnement, Agence de la résilience). L'objectif est de travailler sur la sécurité de l'eau afin de préserver les zones forestières proches de la ville, qui sont essentielles à la réalimentation de la nappe phréatique. Nous avons un projet pilote qui porte sur la gestion par les habitants de 800 hectares et qui vise à conserver les terres et à améliorer les pratiques agricoles afin d'éviter la baisse du niveau de la nappe.

En résumé, le rôle d'un Haut Responsable de la résilience est très transversal et très dynamique !

Quel type de soutien reçoit un Haut Responsable de la résilience de la part de la Fondation Rockefeller, tant dans la phase de conception que dans la mise en œuvre de la stratégie de résilience d'une ville ?

A.M.K : L'aide de 100 Resilient Cities se fait principalement de deux manières : une aide financière et une assistance technique.

En entrant dans le réseau 100 Resilient Cities, les villes reçoivent déjà une aide financière. Le Haut Responsable de la résilience est choisi par le Maire pour une période de deux ans et la municipalité reçoit un soutien financier pour créer ce poste. Commence alors une période de transition au cours de laquelle la ville

“LE RÔLE D'UN HAUT RESPONSABLE DE LA RÉSILIENCE EST DOUBLE : FORMULER LA STRATÉGIE DE RÉSILIENCE D'UNE VILLE ET ASSURER UN CONTRÔLE ET UN SUIVI DE SA MISE EN ŒUVRE.”



Mexico

s'engage à assumer la responsabilité du programme de résilience. Il faut bénéficier d'un soutien au plus haut niveau pour que la résilience soit progressivement institutionnalisée. À Mexico, nous nous trouvons actuellement dans cette période de transition. Dans le cas d'un événement inattendu, la Fondation Rockefeller peut également apporter un soutien financier supplémentaire. A la suite du tremblement de terre de l'an dernier, la ville de Mexico a reçu un soutien supplémentaire de la part de 100RC pour mener à bien les activités de cette année.

Une assistance technique est également fournie par 100RC sous deux formes différentes : mise en relation avec une plateforme de partenaires travaillant sur des questions liées à la résilience et soutien de la part d'autres municipalités.

Pour commencer, une centaine d'organisations proposent des services aux membres de 100RC. Les villes entament souvent une relation avec ces organisations proposant des services à titre gracieux, avant d'évoluer vers des projets à plus long terme. Par exemple, à Mexico, nous avons commencé à travailler aux côtés de la Banque mondiale à la création d'un cadre d'évaluation de la résilience pour les investissements liés aux services de l'eau. Nous avons aussi travaillé avec Deltares pour créer un plan de résilience spécifique à l'eau, en vue de préserver le Xochimilco, un site inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco. Nous avons établi des relations à long terme avec ces acteurs. Aujourd'hui,

suite au tremblement de terre, nous travaillons avec les acteurs de cette plateforme pour travailler sur d'autres sujets liés aux risques sismiques.

Il existe également d'autres réseaux de villes auxquels s'adresser pour demander de l'aide. Il y a quelques mois, par exemple, nous avons organisé à Mexico un atelier avec neuf villes pour travailler sur les risques sismiques. Les villes peuvent aussi demander des conseils techniques plus spécifiques à des experts du réseau. À Mexico, nous avons la chance de partager des bureaux avec les antennes Amérique latine et Caraïbes de 100RC, et nous avons décidé d'établir un hub de résilience pour les échelons municipal, national et régional.

D'après votre expérience, quels sont les principaux obstacles que rencontre un Haut Responsable de la résilience ? Est-il possible, par exemple, d'établir une stratégie de résilience à long terme qui serait indépendante de l'agenda politique ?

A.M.K : Les Hauts Responsables de la résilience sont confrontés à quatre difficultés principales : conserver l'intérêt des parties prenantes, accéder aux données, financer les projets et garantir la durabilité de la stratégie à long terme.

La première difficulté est d'entretenir l'intérêt des différents acteurs. C'est un défi tant sur le plan des processus que de la méthode. Les Hauts Responsables de la résilience sont en contact permanent avec diverses parties prenantes et nous ne pouvons pas reproduire le même atelier en permanence... Nous devons donc faire preuve de créativité et d'inventivité pour stimuler l'engagement des parties prenantes à notre travail.

La deuxième difficulté est celle des données. Certaines institutions se montrent très frileuses quant au partage de leurs données. Dans certaines villes, les données n'existent même pas et dans d'autres cas, pour différentes raisons, certains chercheurs ou institutions souhaitent garder la main sur les données. Bien entendu, il y a une part de risque quand on présente des données au public. Certaines doivent être protégées. Il est important de réfléchir et de discuter des données dont nous avons besoin.

La troisième difficulté est de trouver et financer des projets innovants. Nous devons donc définir des projets solides et faire preuve d'innovation pour les financer. À Mexico, nous travaillons actuellement avec la Banque mondiale et nous étudions la résilience des portefeuilles dans le contexte des systèmes d'approvisionnement en eau pour pouvoir établir des priorités entre les projets.

La quatrième difficulté enfin est celle des liens et de l'éventuelle dépendance vis-à-vis des autorités et des représentants élus. Les Hauts Responsables de la résilience sont nommés par les maires. Cela signifie que chaque changement de majorité à la mairie peut entraîner la nomination d'un nouveau responsable. Pourtant, une stratégie de résilience doit s'inscrire dans le long terme. Dans le cas du Mexique, l'horizon est 2040.

Il existe plusieurs façons de réduire la dépendance à l'égard de l'agenda politique en matière de résilience. Tout d'abord, il est important de bénéficier du soutien des universités, des entreprises et des ONG, car leur avis ne changera pas avec chaque élection. La création de coalitions qui dépassent les autorités locales aide à préserver un agenda à long terme. L'institutionnalisation de la résilience au Mexique constitue également un grand pas en avant. Après l'intégration de la résilience dans la Constitution, un nouvel organisme a été créé : l'Agence de la résilience. Elle a été chargée de mettre en place la résilience et je suis son Directeur général. Cet organisme bénéficie d'un budget dédié et d'une équipe de onze personnes. L'agenda de résilience a été publié au journal officiel, ce qui lui confère un caractère officiel. Il doit donc être pris en compte par le gouvernement. Enfin, pour limiter la dépendance à l'égard du gouvernement en place, nous sommes en train de créer un système de supervision et d'évaluation des actions que chaque acteur doit entreprendre sur le long terme pour contribuer au succès de la stratégie.

Quand on aborde la question de la résilience, les villes sont souvent au premier plan. Dans quelle mesure les Hauts Responsables de la résilience doivent-ils aussi prendre en compte les régions qui entourent les villes ?

A.M.K : Il ne peut pas y avoir de résilience si la réflexion n'est pas menée à l'échelle régionale. L'exemple de l'eau est particulièrement éloquent. La bonne échelle pour l'eau, c'est le bassin hydraulique : il est donc nécessaire de privilégier une approche régionale si on veut garantir la résilience à l'eau. Dans le cas de la résilience au changement climatique, l'échelle est encore plus grande, puisqu'il s'agit d'un problème mondial. C'est pourquoi, à Mexico, nous voulons mettre en place non seulement une stratégie urbaine régionale mais aussi soutenir une stratégie nationale.

À mon sens, les prochaines étapes consistent à partager avec d'autres villes nos connaissances en matière de résilience, mais aussi à travailler avec le pouvoir législatif pour instaurer une législation et un financement novateurs en matière de résilience.

Nous disposons déjà des outils qui permettront de partager des connaissances pour renforcer les capacités des villes qui souhaitent œuvrer à leur résilience future. Par exemple, au Mexique, il existe un atlas national des risques, une sorte de registre des risques liés au changement climatique pour toutes les communes du pays. Le réseau actuel des villes résilientes peut également aider les autres régions du monde à intégrer la résilience à leur planification et partager ses connaissances avec les villes.

La mise en place d'une législation en faveur des projets de résilience à l'échelle nationale est également très importante. Dans le cas des États-Unis, il existe un dispositif de soutien financier dédié aux projets innovants en matière de résilience. Nous avons déjà entamé des pourparlers avec différents ministères ici au Mexique, mais il faut aller plus loin. Nous avons l'opportunité d'agir pour notre avenir.

**“LES HAUTS RESPONSABLES DE LA RÉSILIENCE SONT
CONFRONTÉS À QUATRE DIFFICULTÉS PRINCIPALES :
CONSERVER L'INTÉRÊT DES PARTIES PRENANTES, ACCÉDER
AUX DONNÉES, FINANCER LES PROJETS ET GARANTIR
LA DURABILITÉ DE LA STRATÉGIE À LONG TERME.”**