



HAL
open science

Le territoire : une histoire de risques et de crises, entre vulnérabilités et capacités de résilience

Céline Du Boys, Jossou Markolf, Raphaële Peres, Tiberghien Bruno

► To cite this version:

Céline Du Boys, Jossou Markolf, Raphaële Peres, Tiberghien Bruno. Le territoire : une histoire de risques et de crises, entre vulnérabilités et capacités de résilience. Presses Universitaires de Provence, Collection Espaces publics. Dessiner le management public autrement. Bilan et perspectives, , p.67-86, 2023, Presses Universitaires de Provence, Collection Espaces publics. hal-04150251

HAL Id: hal-04150251

<https://amu.hal.science/hal-04150251>

Submitted on 8 Dec 2023

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

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



Dessiner le management public autrement Bilan et perspectives

Solange Hernandez, Sophie Lamouroux et Edina Soldo



Risques et crises, entre vulnérabilités territoriales et capacités de résilience

Céline Du Boys, Markolf Jossou, Raphaële Peres, Bruno Tiberghien



Les risques et crises auxquels un territoire peut se retrouver confronté et la façon dont il y répond, forgent, pour partie, son identité. Ce chapitre permet d'aborder le territoire à travers ces marqueurs qui constituent les risques, les crises et le développement des capacités de résilience.

Les dynamiques et trajectoires qui se dessinent en la matière résident dans le fait que les territoires ne restent pas statiques face aux crises : leur vulnérabilité dépend pour une large part de leur capacité de résilience. Il s'agit ainsi d'envisager la façon dont un territoire peut développer ses capacités de résilience en s'adaptant aux crises. Les outils, pratiques et dynamiques de développement du territoire peuvent alors être regardés comme autant de capacités de résilience du territoire permettant de faire face aux chocs.

Ainsi, le fil directeur de ce chapitre consiste à comprendre *dans quelle mesure les risques, chocs et crises auxquels les territoires sont confrontés viennent façonner la résilience de ces derniers.*

Dans un premier temps, nous revenons sur la définition du territoire, et sur la façon dont les crises peuvent affecter ce dernier. Poser le territoire en tant qu'objet complexe, marqué par les risques et les crises, permet dans un deuxième temps d'envisager les capacités de résilience qui peuvent l'animer en retour et alimenter des formes de coévolution risque/territoire dans la durée.

Risques et crises, un marqueur des territoires

Après avoir défini le territoire dans ses différentes dimensions et fait ressortir la complexité de cet objet d'étude et de gestion, nous abordons la question de la relation risque-territoire à travers notamment la notion de « territoire à dangerosité inhérente ». Ce lien risque-territoire est également illustré à travers l'exemple de l'investissement local qui, bien que vecteur de développement territorial, peut se révéler lui-même vulnérable face aux crises, en particulier financières.

Les territoires à dangerosité inhérente

Le territoire est un concept aux multiples facettes. Il peut être considéré comme un simple espace géographique, comme un espace social où les rapports sociaux et spatiaux se mélangent au regard des groupes humains ou encore comme un espace vécu, faisant référence au rapport subjectif que l'individu entretient avec la terre (Di Méo, 1998). Notre vision du territoire, inhérente au domaine des sciences de gestion, s'exprime à travers les acteurs, les organisations, considérant alors le territoire comme un construit. On parle alors de territorialisation où les acteurs « participent de façon intentionnelle à un processus ayant des implications territoriales » (Di Méo, 2008, p. 6), en lien avec les spécificités du territoire. Selon l'auteur, la dynamique de ces agrégats d'acteurs renvoie à des configurations de systèmes d'action dont l'enjeu est l'action collective. Pour aller plus loin, la conception diachronique du territoire considère celui-ci comme produit de l'action collective. Il représente alors, non pas un cadre institutionnel autonome qui se reproduit, mais un espace construit et produit par l'action des acteurs dans une visée de transformation.

Le territoire fait donc l'objet de multiples appropriations et se révèle être en cela beaucoup plus qu'un simple espace physique et géographique. Il recouvre des dimensions à la fois « juridique, politique, économique, sociale et culturelle, voire affective » (novembre 2002). En constante évolution, le territoire est appréhendé comme un véritable objet de gestion pour les pouvoirs publics qui se doivent d'être attentifs aux choix et trajectoires qui sous-tendent ses modes de développement. En cela, l'identité des territoires est le fruit d'une histoire qui les traverse, s'y sédimente et se réinvente sans cesse. Il en va ainsi des risques et crises auxquels un territoire peut se retrouver confronté et qu'il génère lui-même parfois (cf. Encadré 1).

Encadré 1. Les Territoires à Dangerosité Inhérente (TDI)

La notion de *territoire à dangerosité inhérente* (Tiberghien 2009, 2014, 2022) désigne des territoires soumis de manière intrinsèque à une dangerosité persistante pouvant se manifester de manière aléatoire, cyclique ou permanente. Quels que soient ses modes de manifestation, la gestion publique ne peut ignorer ce type de dangerosité et se doit de composer avec. Appliquée au territoire (entendu au sens large comme un espace approprié, support d'une identité collective), l'idée de dangerosité inhérente permet de considérer le risque comme une composante à part entière de ce dernier.

Cette manière d'envisager le risque sur les territoires intervient en contrepoint des approches classiques basées principalement sur la probabilité d'apparition de phénomènes indésirables réduisant, de fait, le territoire en simple espace-support sur lequel des risques (appréhendés en tant qu'aléas) viendraient s'apposer dans une relation d'extériorité.

Pour contrer la dangerosité inhérente à un territoire, différentes stratégies de réponse peuvent être identifiées comme le retrait (temporaire ou définitif) ou le maintien des populations, activités et (ou) enjeux concernés de ce territoire. Opter pour le maintien implique le déploiement de formes d'adaptation plus ou moins en profondeur du système territorial (Astley et Fombrun, 1983).

Dès lors, étudier ces objets spécifiques que constituent les TDI implique de s'inscrire dans une perspective longitudinale permettant d'approcher, sur le temps long, les phases et dynamiques de co-évolution « risque-territoire » à travers différentes séquences (avant, pendant, et après la crise). L'avant-crise permet de caractériser une situation pathogène dont l'évolution conduit à poser les conditions de réalisation de la crise. La crise à proprement parler débute à travers la concrétisation d'un événement fort, ou incident critique, et intègre la réponse publique qui lui est associée (cette durée du « pendant » peut s'avérer relativement longue en raison des temps de réponse induits notamment par les processus techniques et administratifs à l'œuvre, ce qui diffère d'une définition classique de la crise entendue comme une manifestation brusque et intense, de durée limitée, pouvant entraîner des conséquences néfastes). L'aboutissement du traitement de la crise boucle cette séquence et ouvre sur l'après-crise permettant d'identifier les changements induits par la crise et son traitement en matière de dangerosité inhérente au territoire.

Ainsi, l'analyse portée consiste à lier les caractéristiques physiques de base du territoire aux décisions, actions et trajectoires insufflées par l'homme dans sa manière de l'investir, de l'habiter et de s'y projeter.

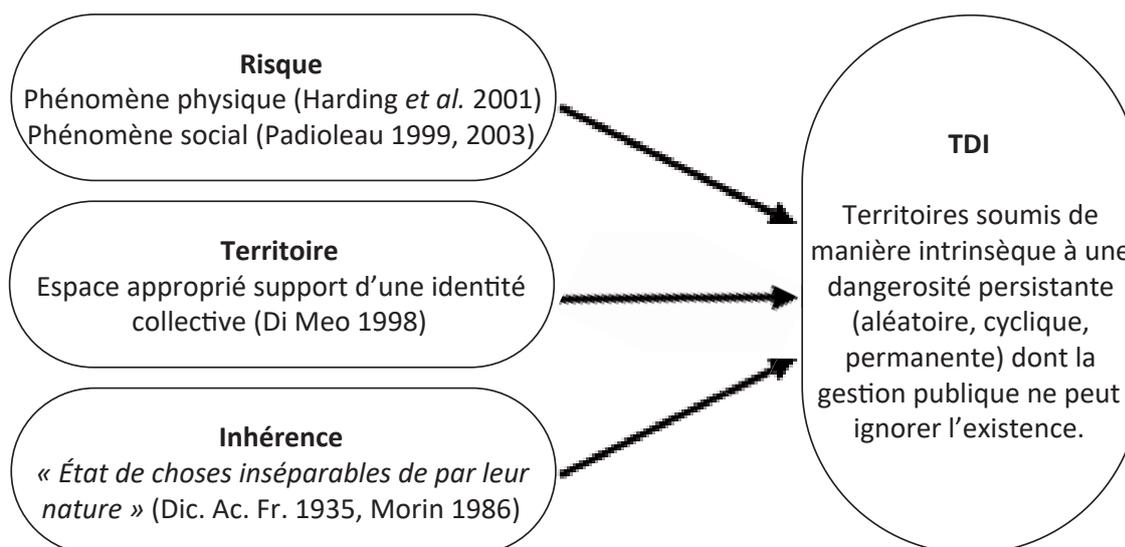


Figure 1. La notion de dangerosité inhérente au territoire.

Le territoire, ainsi marqué par les risques et les crises, est amené à être bousculé dans sa définition même. De plus, en s'appuyant sur l'étymologie même du mot « risque », celui-ci recouvre différentes acceptions plus ou moins malheureuses ; apportant différentes réponses managériales.

Risques et crises, une relation ambivalente

Selon Harding *et al.* (2001), le risque peut se définir comme un phénomène physique fonction d'un aléa (caractérisé par sa fréquence et sa gravité), des enjeux présents sur le territoire (i.e. éléments soumis à l'impact d'un événement), de la vulnérabilité (i.e. fragilité des éléments à risque par rapport à l'occurrence d'un événement¹) et de la résilience de ce dernier (i.e. capacité à traverser une expérience stressante ou traumatique en en minimisant l'impact, voire en utilisant l'adversité pour mieux organiser son développement). Le risque possède également ses propres logiques temporelles et spatiales qui évoluent sans cesse. Etymologiquement, la notion de risque peut recouvrir une connotation à double entrée, positive et négative. En français, le mot « risque » a d'abord été associé au mot « fortune » qui signifiait alors « hasard² », heureux ou malheureux ; mais le terme fortune prenant par la suite une connotation positive (sens actuel de « chance »), le « risque » ne désignait plus que le sens négatif du mot, faisant ainsi référence à un hasard malheureux, un péril possible. Cette notion de hasard dans la manière d'appréhender les catastrophes a d'ailleurs fait l'objet d'un débat philosophique de fond entre Voltaire et Rousseau (cf. Encadré 2).

1 Il existe différents types de vulnérabilité plus ou moins difficiles à quantifier. Elle peut être estimée à l'aide d'un coefficient dont la valeur de 1 représenterait une vulnérabilité maximale et la valeur de 0 une vulnérabilité nulle. Par exemple, dans le domaine de la santé, une personne ayant développé des défenses immunitaires importantes contre tel ou tel virus sera moins vulnérable (vulnérabilité 0) vis-à-vis de ce risque particulier qu'une personne qui (en raison de l'âge, d'une absence de vaccination...) en sera démunie (vulnérabilité 1).

2 Hasard vient de l'arabe « *az-zahr* », le dé.

Aujourd'hui encore, et de façon assez imagée, « prendre un risque », en anglais, peut tout à fait se traduire par l'expression « *take a chance* ». Nous retrouvons-là donc cette double acception mettant en miroir une probabilité de gain vis-à-vis d'une probabilité de perte. Cependant, un phénomène de « capture » du risque par l'image associée à la catastrophe a eu tendance, culturellement, à réduire ce dernier à l'idée de danger³, occultant sa dimension positive.

Cette évolution sémantique et culturelle est également liée au fait que le risque, au-delà de ses caractéristiques objectives est un phénomène social faisant intervenir de manière forte la subjectivité humaine. Ainsi, en ce qu'il peut faire l'objet de surestimation ou de sous-estimation, un même risque peut être appréhendé de manière totalement différente par deux individus, voire par un même individu dans le temps (en fonction des effets de l'expérience notamment). Pour finir, les problèmes de risque ne sont pas figés mais se construisent au sein de processus institutionnels ou sociaux, conjoncturels ou structurels au regard d'expériences passées, présentes ou anticipatrices... (Padioleau, 1999, p. 119, 2003).

Encadré 2. Le tremblement de terre de Lisbonne (1^{er} novembre 1755) :
hasard, courroux divin ou responsabilité humaine ?

La célèbre polémique sur la nature des fléaux et calamités qui avait opposé Voltaire et Rousseau, par suite des violents séisme et tsunami qui avaient détruit la plus grande partie de Lisbonne en 1755, trouve des échos retentissants dans le monde d'aujourd'hui (cf. conséquences du réchauffement climatique causé par l'activité humaine, pandémie du COVID-19...). En leur temps, et par lettres interposées, ces deux philosophes des Lumières défendaient des positions diamétralement opposées. Voltaire, pour commencer, écrivit en 1756 son Poème sur le désastre de Lisbonne et publia *Candide* un peu plus tard, en 1759, œuvres à travers lesquelles il s'employa à réfuter les thèses optimistes d'un Leibnitz pour qui, la Providence aidant, tout mal nécessaire se retrouve systématiquement compensé par un bien toujours plus grand (le fameux et caricatural « Tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles » de *Candide*). La position de Voltaire vis-à-vis du hasard le conduisit à affirmer qu'une catastrophe naturelle est un hasard de la vie, un événement pouvant survenir plus tôt ou plus tard, ou encore ailleurs. Le monde selon Voltaire est vu comme imparfait et la condition humaine assurément difficile face à ces hasards malheureux. En réponse, Rousseau insiste sur la responsabilité exclusive de l'Homme dans sa décision de construire une ville côtière dans une zone sismique. Dans sa Lettre sur la providence, il indique ceci : « Vous auriez voulu que le tremblement se fût fait au fond d'un désert plutôt qu'à Lisbonne. Peut-on douter qu'il ne s'en forme aussi dans les déserts, mais nous n'en parlons point [...] » Une position reprise et illustrée aux portes du XXI^e siècle par Hervé Kempf (1999) dans un article intitulé « Il n'y a pas de catastrophes naturelles », replaçant par cette affirmation l'Homme et ses choix en matière de développement au centre des problématiques de la gestion des risques, y compris en ce qui concerne les risques dits « naturels ».

Les risques, s'ils ne font pas l'objet d'une gestion appropriée peuvent dégénérer en crises. Il y a donc là une filiation certaine entre les deux notions. Pour autant, chacune présente des spécificités fortes et a fait l'objet de développements en propre dans la littérature managériale. Sans revenir dans le détail sur cette littérature foisonnante

3 À ce titre, rappelons que la cyndinique, du grec *Kindunos* (danger), est la discipline qui étudie les risques.

en matière de gestion de crise, nous pouvons simplement rappeler, à la suite de Williams *et al.* (2017), que deux acceptions bien distinctes se détachent.

La première définit la crise comme un événement non anticipé, à faible probabilité et à fort impact, générant un effet de surprise et menaçant les buts fondamentaux (ou survie) d'une organisation (Weick, 1988). En termes de réponse managériale, ce type d'acception en appelle à la coordination des parties prenantes et ressources pour ramener un système perturbé (organisation, communauté...) à une situation d'équilibre et d'alignement dans un environnement incertain (Sommer et Pearson, 2007).

La deuxième acception aborde la crise en tant que « processus qui, sous l'effet d'un événement déclencheur, met en éveil une série de dysfonctionnements. » (Roux-Dufort, 2003). Etendue dans le temps et l'espace, la crise se déploie alors par phases, avec de longues périodes d'incubation. Le type de réponse managériale associé à cette définition met l'accent sur les signaux faibles de crises latentes, ainsi que sur la gestion des événements en cours et des actions post-événement en vue de maintenir l'équilibre dynamique du système.

Après avoir mis en avant les notions de territoire, de risque et de crise ainsi que l'imbrication managériale qui en découle, nous proposons de nous arrêter plus spécifiquement sur l'investissement local. L'aspect financier, tout comme les risques dits naturels traditionnellement étudiés, recouvre une part de risque pouvant amener à des crises en matière de développement local.

Territoire, crises et investissement : un exemple de relation complexe

L'interaction dynamique entre territoire, risque et crise peut être illustrée à travers l'exemple d'un vecteur du développement du territoire, l'investissement local. Ce dernier vient façonner le territoire, participer à son identité en le faisant évoluer dans ses dimensions physiques mais également en modifiant la façon dont les individus vivent le territoire. Le territoire en perpétuel mouvement, va évoluer au gré de ses ressources, de leur mise en valeur et de leur protection, en fonction de ses ambitions, et de son organisation sociale et matérielle. Dans ce cadre, la collectivité ou les collectivités du territoire, en tant qu'acteurs pivots d'un management territorial stratégique (Fouchet et Lopez, 2000) jouent un rôle prédominant. La vision qu'elles se construisent de la finalité stratégique du territoire, va façonner les politiques publiques, et orienter l'investissement. Si ce dernier est un vecteur central pour répondre aux enjeux du territoire, et limiter sa vulnérabilité face aux chocs qu'il subit, il se révèle également fortement vulnérable face aux crises, en particulier financières.

Les collectivités locales, et en particulier le bloc communal, sont les premiers investisseurs publics en France (près de 60 % des dépenses), et un acteur important dans la plupart des pays de l'OCDE (Guérin, 2019). Elles investissent, soit directement, soit en subventionnant les acteurs du territoire (88 % contre 12 % en France) (Laroche *et al.*, 2019). Elles sont en première ligne pour l'investissement dans les réseaux de transport public, les zones d'activités, les espaces verts, le littoral, la gestion de l'eau et de l'assainissement, mais également les domaines de l'éducation, du sport, de la jeunesse ou de la culture.

Le niveau d'investissement des collectivités varie d'un territoire à l'autre. Les communes disposant d'une bonne situation financière, et d'un « potentiel fiscal » élevé, indicateur de la richesse de la collectivité, sont celles qui ont investi le plus sur le dernier mandat en France (Laroche *et al.*, 2019). Cependant, de façon globale, les politiques d'austérité ou de rigueur menées en réponse à la crise de 2008 ont diminué les marges de manœuvre budgétaires des collectivités et limité leurs possibilités d'investissement (Cepiku *et al.*, 2016 ; Steccolini *et al.*, 2017b). Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, l'investissement public local en proportion du PIB baisse depuis la crise financière de 2008 (Guérin, 2019). En France, le niveau d'investissement de la période 2014-2020 reste inférieur au niveau des années 2000 (Laroche *et al.*, 2019).

L'investissement local ne repose cependant pas uniquement sur le secteur public, et depuis 2004, la participation du secteur privé à la réalisation d'infrastructures augmente, date à laquelle les contrats de Partenariat Public-Privé (PPP) ont été mis en place. D'autres articulations public-privé existent également comme pour les grands projets d'aménagement urbains récents (Guérin, 2019), sans compter sur l'investissement privé réalisé sur le territoire par ses différents acteurs. Les territoires développent ainsi de nombreux partenariats avec le privé pour répondre aux besoins de financement d'infrastructures. Ce recours au financement privé s'est accentué dans le contexte actuel de rigueur financière.

Ces partenariats divers ne sont pas sans influencer les caractéristiques du territoire, comme le montre l'exemple des politiques d'aménagement et de développement économique. Les sources de financement en provenance du privé ont été un élément moteur de l'urbanisation depuis les années 1970, mais les effets de la financiarisation de ces acteurs dans les années 2000 font craindre des ambiguïtés dans le renforcement de la résilience du territoire. En effet, ces partenariats influencent les projets et les politiques publiques locales (Bidou-Zachariasen et Dubois, 2018). Certains grands gestionnaires immobiliers façonnent les opérations urbaines, en concentrant leurs investissements dans certaines localisations (les grandes métropoles françaises, et au sein de ces dernières les quartiers centraux pour l'activité) et sur certains usages (bureaux, commerces, logistique ou hôtellerie alors que les locaux d'activités sont délaissés et le résidentiel vendu dans une logique de portefeuille) (Guironnet et Halbert, 2018). Ces logiques d'investissement fragilisent le territoire en s'opposant à la mixité fonctionnelle et spatiale des usages, en cloisonnant les espaces privés et en les détachant des secteurs avoisinants, et en opérant une sélection des populations et des entreprises de ces quartiers, contribuant à négliger ou exclure certains pans traditionnels de l'activité des territoires (Guironnet et Halbert, 2018).

La financiarisation appliquée au secteur privé et public dans un contexte de rigueur économique, et les contraintes budgétaires qui en résultent, ont mis à mal la recherche de durabilité des territoires et les investissements nécessaires. Par exemple, les réponses à apporter au changement climatique s'en sont souvent trouvées repoussées, ou leur importance minimisée (C40 Cities, 2016 ; Deng-Beck et Price, 2016). Dans de nombreux pays, la fragilisation de la situation financière des collectivités, et la recherche d'économies a entraîné des manquements préjudiciables en termes d'entretien et de maintenance des infrastructures (Guérin, 2019). Ces manquements ne sont pas l'exclusivité des collectivités, et on les retrouve lorsque les services publics sont gérés par des entreprises ayant souvent trop financiarisé leurs modes de fonctionnement, comme le montrent les conséquences désastreuses

de la gestion défectueuse des infrastructures de réseau du fournisseur d'électricité californien PGetE⁴.

Ainsi, le territoire, construit par ses acteurs, est également façonné par les contraintes financières que ces derniers subissent et qui se trouvent renforcées par les crises économiques successives. Les crises, en contraignant l'investissement, limitent ses capacités d'adaptation, de développement, et finalement sa résilience.

Si les humains peuvent être considérés comme responsables et créateurs d'éléments de vulnérabilité qui affectent ses territoires de vie, ils sont également en retour capables de résilience, aussi bien individuellement que collectivement.



Face aux crises : le développement de la résilience des territoires

La vulnérabilité des territoires peut être contrebalancée par le développement de capacités de résilience. Dès lors, il convient de s'intéresser à la manière dont les territoires évoluent et s'adaptent (en réaction ou par anticipation) au gré des risques et des crises lentes ou abruptes.

Dans cette partie, après avoir introduit la notion de résilience territoriale et développé les éléments nécessaires à sa compréhension, nous discutons son aspect polysémique et éclairons comment elle peut être renforcée, à travers trois illustrations : le renforcement des capacités des territoires permis par les pôles de compétitivités, l'importance de la proximité illustrée dans le cadre de l'amélioration de la gestion des risques de catastrophes, et l'importance des capacités financières des collectivités territoriales en matière d'investissement dans la résilience territoriale.

4 PG&E fait faillite début 2019, à la suite de sa mise en cause quant au mauvais entretien de son réseau, ce qui a en partie déclenché les incendies de l'été 2018 en Californie.

Des éléments de définition de la résilience territoriale

Le concept de résilience est polysémique du fait de ses origines diverses. En effet, la notion vient du latin *resilire-resiliens* et est traduit en anglais au XVII^e siècle par « *bouncing back* » c'est-à-dire sauter en arrière ou rebondir (Tisseron, 2017). Aux États-Unis où la notion s'exporte, le terme *resiliency* signifie élasticité, tandis qu'en France, il prend le sens de résistance (Chevillot-Miot, 2017, p. 57). Dès le départ, la résilience intègre ainsi deux injonctions à première vue contradictoires : une capacité à résister aux chocs et une capacité à rebondir. Dans le premier cas, la résilience suppose d'agir pendant l'évènement alors que dans le second cas, elle suppose une action après le choc (Chevillot-Miot, 2017). Néanmoins, l'action de rebondir à la suite d'un évènement peut contribuer à mieux résister à un évènement futur grâce à une meilleure anticipation. Certains auteurs (Weick *et al.*, 1999) invitent ainsi à dépasser la distinction entre anticipation et résilience, définie à la base comme une réponse à l'imprévu (Wildavsky, 1991). Dans une optique de rebond, l'anticipation et la résistance représentent deux facettes de la résilience pouvant émerger à des moments différents en fonction de la situation.

Le rebond peut prendre la forme d'adaptations (mécanisme de court terme) et (ou) de transformations (mécanisme d'adaptation de long terme). L'adaptation favorise la résilience réactive tandis que la transformation encourage la résilience proactive (Handmer et Dovers, 1996).

La résilience est aussi une nouvelle approche de la gestion de risque de catastrophe. En ce sens, elle invite à un renouvellement des modes de gestion en marquant l'entrée dans un nouveau paradigme : celui du *preparedness* (préparation) (Robert, 2012). La résilience prend alors le sens de préparation (collectif) à l'imprévu (Rochet et Saint, 2014) ; une préparation qui met l'accent sur les forces plutôt que sur les faiblesses (Van der vegt *et al.*, 2015). Barbera *et al.* (2019) montrent d'ailleurs que le développement de capacités anticipatives facilite le développement de capacités adaptatives ou transformatives, et les stratégies de rebond.

En tant que nouvelle approche de la gestion de risques de catastrophe, la résilience invite à repenser les politiques de gestion de risques et de crises ; en intégrant ces deux notions dans une approche globalisante (Normandin, 2019). De ce fait, la résilience marque une reconnaissance du caractère systémique des catastrophes. Dans ce cadre, l'ère de la résilience se révèle être l'ère de l'inter-organisation (Groeneweg, 2002). La résilience apparaît ainsi fondamentalement comme un problème d'articulation et de gestion des interdépendances (Van Der Vegt, 2015). Ce faisant, la résilience territoriale remet en lumière le problème de l'action collective et son émergence, ou sa (co-)production⁵, et dépend du système d'acteurs (*network resilience*, Van Der Vegt, 2015). Un territoire résilient est par conséquent un système qui :

sait faire face à l'imprévu. Mieux, il absorbe les changements, les intègre et peut évoluer à plus long terme. Il est donc à la fois persistant (son identité, ses fonctions) et souple au point d'être capable de naviguer dans les turbulences, voire de se

5 La co-production (Parks *et al.*, 1981) traduit un effort collectif (idée de faire ensemble ou d'action collective) des acteurs territoriaux (collectivités territoriales, acteurs privés, associations, etc.) en vue de développer les capacités de résilience.

transformer lorsque la situation l'exige. En bref, il sait changer pour durer (Sinai *et al.*, 2015, p. 22-23).

Dans le même sens, Villar et David (2014, p. 2) ont précisé qu'un territoire résilient est :

entendu comme un territoire en mouvement capable d'anticiper des perturbations, brutales ou lentes, grâce à la veille et à la prospective, d'en minimiser les effets, de se relever et rebondir grâce à l'apprentissage, l'adaptation et l'innovation et d'évoluer vers un nouvel état en équilibre dynamique préservant ses fonctionnalités. Cet état est décidé et construit démocratiquement.

La résilience territoriale devrait donc s'envisager comme un projet, un horizon permettant de tendre vers la durabilité des territoires. Il s'agit d'un processus perpétuel qui mobilise des capacités (organisationnelles) à anticiper et se préparer, résister, puis à s'adapter, bifurquer, se reconstruire, etc. (Chevillot-Miot, 2017). Béné *et al.* (2012) expliquent ainsi qu'il existe un continuum entre trois capacités (qui peuvent émerger en fonction de la situation) que sont la capacité d'absorption (stabilité), la capacité d'adaptation (flexibilité) et la capacité de transformation. Ces capacités doivent être déployées à différentes échelles territoriales par divers acteurs territoriaux et sont sous-tendues par la (co-)production d'un certain nombre de compétences organisationnelles. En ce sens, la résilience territoriale est une résilience distribuée entre les différents acteurs territoriaux (Jossou, 2022).

Les travaux de Gunderson *et al.* (2006), O'Brien *et al.* (2010) ou encore Djament-Tran *et al.* (2011) relevant certains facteurs clé de résilience soulignent, entre autres, le rôle des proximités. Ces dernières favorisent notamment les logiques de réseaux et le développement de démarches de gouvernance territoriale. Les démarches de gouvernance servent de fondement aux innovations territoriales nécessaires pour l'adaptation et la transformation des territoires (O'Brien *et al.*, 2009). Mais rappelons qu'il existe bien d'autres facteurs de résilience, qui peuvent varier notamment en fonction du type de résilience étudié (économique et financière, sociale, organisationnelle, environnementale/écosystème, infrastructurelle, etc.).

Afin d'illustrer cette notion polysémique de résilience du territoire, nous proposons ci-après plusieurs éclairages autour de la résilience territoriale. Dans un premier temps, sa dimension économique est illustrée à travers le renforcement permis par les pôles de compétitivités. Dans un second temps, c'est l'importance de la proximité qui est soulignée dans le cadre de l'amélioration de la gestion des risques de catastrophes. Enfin, la troisième illustration revient plus spécifiquement sur le domaine financier en questionnant les capacités financières des collectivités territoriales en matière d'investissement dans la résilience territoriale.

La résilience du territoire face aux enjeux de la compétitivité

Les dynamiques économiques et sociales du territoire, et en particulier son développement économique sont des éléments majeurs, et ambivalents de sa résilience. Nous discutons ici de ces tensions à travers la réflexion autour des outils de développement économique local, qui sont élaborés afin d'assurer aux territoires une certaine capacité de résilience. En particulier, notre propos porte sur le potentiel rôle des pôles de compétitivités dans le renforcement des capacités des territoires face aux crises économiques.

En 2004, la France lance une nouvelle politique industrielle pour répondre à une situation préoccupante : pression concurrentielle des pays à bas salaires, augmentation des délocalisations, hausse du chômage. Les enjeux des pôles de compétitivité s'inscrivent dans une perspective de croissance, de compétitivité et d'emploi, répondant ainsi à des préoccupations et crises d'ordres économique et sociétal. Cette nouvelle politique industrielle vise à mettre en relation les territoires, les innovations technologiques et l'industrie, en favorisant les interactions dans le cadre de la mise en œuvre de projets territoriaux d'innovation.

Ainsi, le pôle de compétitivité représente un réseau territorialisé d'organisations qui, en tant que système régional d'innovation, fait interagir des acteurs locaux, dynamise l'économie régionale et favorise l'innovation. Le système régional d'innovation (Cooke *et al.*, 1998), qui représente une branche du système national d'innovation (Lévesque, 2010), met en avant l'innovation comme élément principal de dynamisme économique régional entre des entreprises privées, des institutions publiques et des centres de recherche.

Les pôles de compétitivité représentent un outil de développement économique « local » en ce qu'ils sollicitent les acteurs issus du territoire. La création de richesses que les pôles de compétitivité permettent, s'inscrit pleinement dans une perspective locale. Par exemple, l'action économique locale réalisée par les membres des pôles sur le territoire engendre des effets bénéfiques en termes d'emplois ou d'image du territoire (Demazière, 2002). Le territoire se révèle comme une variable essentielle au fonctionnement de ces réseaux (Peres, 2017).

La notion de gouvernance territoriale intervient pour expliciter le fonctionnement des pôles de compétitivité. Cette notion renvoie aux modes de régulation des acteurs du territoire (Ehlinger *et al.*, 2007) et se situe autour de quatre écoles de pensée (Michaux, 2011) :

- l'approche ancrée dans les sciences économiques, faisant référence à la gouvernance des réseaux territorialisés d'organisations comme les pôles de compétitivité, par exemple ;
- l'approche en économie territoriale, qui met en lien le territoire et la notion de proximité ;
- l'approche des sciences politiques, qui implique une ouverture des décisions publiques avec la concertation et la participation de la société civile ;
- l'approche du management public, qui porte sur l'action publique et sa visée managériale via ses parties prenantes.

La gouvernance territoriale se fonde sur l'idée de processus, avec une dimension collective faisant coopérer des acteurs locaux. Ainsi, il s'agit de faire coopérer des acteurs géographiquement proches mais issus de champs organisationnels différents et dont les objectifs, stratégies et temporalités divergent, tout en ayant comme but commun de mener un projet local de développement (Bocquet et Mothe, 2008).

Encadré 3. Les pôles de compétitivité et la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA)

La réalisation d'entretiens avec les administratifs de pôles de compétitivité de la Région ainsi qu'avec des acteurs institutionnels régionaux ont permis d'avoir une image quant à la relation que ces réseaux entretiennent avec l'échelon Région.

Tout d'abord, même si les pôles de compétitivité représentent des outils de développement économique local, ils n'ont pas la même importance en fonction des régions. En effet, certaines régions ne s'appuient pas sur ces réseaux pour dynamiser le territoire. La Région PACA, quant à elle, entretient un lien particulier avec ses pôles de compétitivité. Même s'il existe différents acteurs du développement économique local comme les Agences Régionales de l'Innovation (ARI), les Instituts de Recherche Technologique (IRT), les Initiatives d'Excellence (IDEX), les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) ou encore les Sociétés d'Accélération de Transfert de Technologique (SATT) ; les pôles de compétitivité sont considérés en région PACA comme un outil phare qu'il faut soutenir. La Région et les pôles entretiennent des liens forts, réguliers et historiques dans leur objectif de dynamisation du territoire et cela quel que soit la tendance politique.

Le lien est tout d'abord financier entre la Région PACA et les pôles de compétitivité : la Région soutient financièrement et de manière importante les pôles de compétitivité dans leur fonctionnement. De plus, les pôles de compétitivité et la Région sont considérés comme une « équipe opérationnelle » dans le développement économique local. En effet, les actions menées par les pôles de compétitivité sont en accord avec les axes stratégiques de la Région, à savoir les OIR (Opérations d'Intérêt Régional). Ces OIR identifient les thématiques et filières d'excellence soutenues par la Région et disposant d'avantages comparatifs en termes de compétitivité. Les OIR ont été construites en lien avec les pôles de compétitivité, en adéquation avec leurs domaines d'activité puisqu'ils ont été force de proposition dans leur élaboration. C'est pourquoi les projets des pôles de compétitivité répondent aux besoins du territoire, en corrélation avec les volontés stratégiques de la Région.

Source : PERES, 2017.

En tant qu'outil de développement économique local permettant de dynamiser le territoire, les pôles de compétitivité jouent un rôle de catalyse dans la constitution de capacités de résilience, notamment face à de potentielles crises économiques. Au-delà de la dimension purement économique, le couplage fort des pôles de compétitivité avec les orientations stratégiques régionales constitue un facteur puissant de coordination et de mise en synergie des acteurs locaux pouvant servir les finalités de résilience territoriale, au sens large. A ce titre, les pôles de compétitivité influencent également la résilience des territoires au travers des dynamiques d'innovation locale. C'est également grâce à la proximité des acteurs locaux que la résilience territoriale s'opère.

La proximité au service de la résilience et de l'innovation

La notion de proximité offre un éclairage intéressant à la notion de résilience territoriale, que nous discutons dans cette partie.

Les proximités (Gilly et Torre, 2000 ; Pecqueur et Zimmermann, 2004), permettent de repenser le territoire. Comme le rapportent Filippi *et al.* (2018, p. 7), selon Rallet (2002) la « proximité est un outil au service de l'appréhension du local et des problématiques entre l'Ici et l'Ailleurs ». En ce sens, elles s'intéressent aux enjeux de la coordination et de la collaboration entre acteurs (Gilly et Torre, 2000 ; Pecqueur et Zimmermann, 2004) et visent à répondre aux problématiques de la territorialisation

des politiques publiques et de la gouvernance. Il existe deux principales formes complémentaires de proximités : la proximité géographique qui traite de la distanciation (physique, spatiale) entre les acteurs et la proximité organisée qui recouvre des logiques d'appartenances (constitution de groupes, réseaux) et de similitudes (partage de valeurs, règles, mode de fonctionnement, objectifs communs, etc.) (Torre, 2010, 2011 ; Angeon *et al.*, 2007).

Ces différentes formes de proximités peuvent influencer le développement du potentiel de résilience territoriale. En effet, la résilience passe notamment par l'entretien du réseau social et des relations organisationnelles (Van der Vegt *et al.*, 2015). Dans ce cadre, la proximité géographique peut favoriser la résilience territoriale à travers le développement et le maintien des relations sociales propices aux actions de solidarités, notamment en période de crise. Dans le cadre par exemple de la gestion du risque inondation, le dispositif des Réserves Communales de Sécurité Civile (RCSC) est un exemple de démarche de proximité. Il s'agit d'un outil de mobilisation civique, créé par la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004. Elles sont constituées de citoyens et citoyennes volontaires et bénévoles qui apportent leur concours à l'équipe municipale en participant au soutien et à l'assistance des populations et en accompagnant les actions des services de secours en période de crise (secours à personnes, soutien psychologique auprès des sinistrés, etc.).

En outre, la proximité géographique recouvre aussi les enjeux liés à la disponibilité et à l'accès aux services et infrastructures essentiels (santé, secours, transport, etc.) pour les populations. Or l'accès aux ressources, services et infrastructures essentiels sont des facteurs de résilience (Normandin et Therrien, 2016). À ce niveau, la crise sanitaire actuelle liée au COVID-19 a montré une nouvelle fois les limites d'une économie mondialisée qui accentue les interdépendances entre territoires. En effet, les problèmes d'approvisionnement en médicaments ou en matériels médicaux (ex. des masques), au-delà de révéler une certaine impréparation aux crises, ont aussi mis en lumière les potentielles dépendances entre pays sur des secteurs stratégiques. D'où, l'idée de penser la relocalisation de certaines productions. En ce sens, le gouvernement français a annoncé sa volonté de relocaliser la production de paracétamol⁶. Les collectivités territoriales pensent aussi à de tels projets. Les régions Grand Est et Occitanie réfléchissent à la relocalisation de certaines productions (exemple des chaînes de production alimentaires et sanitaires pour l'Occitanie⁷). Par ailleurs, cette crise a mis sous tension les systèmes sanitaires de nombreux pays, dont la France. Au plus fort de la crise, l'accès et la disponibilité des soins de qualité (disponibilité du matériel médical, des lits d'hospitalisation, des personnels soignants) ont été un élément critique (un point de tension), un enjeu majeur pour contenir notamment le taux de mortalité.

Ce faisant, la crise sanitaire de la COVID-19 a surtout révélé ou renforcé les effets systémiques de phénomènes structurels, déjà patents ou latents, comme l'illustre le problème des déserts médicaux. Dans la gestion du type de tensions générées par les phénomènes de désertification médicale, Alfano *et al.* (2018) ont analysé, du point de vue de la résilience territoriale, le rôle « tampon » joué par les acteurs de la chaîne de

6 Cette annonce faite le 18 juin 2020 rentre dans le cadre d'un plan d'action pour la relocalisation des industries (voir <https://www.economie.gouv.fr/plan-daction-pour-relocalisation-industries-sante-en-france#>).

7 Matas Jennifer, « La crise sanitaire renforce la volonté de relocalisation », *Les Echos*, 7 avril 2020.

secours lorsque l'accès au soin se fait difficile. Ces auteurs ont également mis en évidence les transformations internes que les organismes de secours mettent en œuvre lorsqu'ils sont eux-mêmes confrontés à une carence en matière de professionnels de santé.

Pour autant, la rapidité d'intervention reste cruciale pour ces mêmes organismes de secours dans la plupart de leurs activités, comme en période de crue ou de feux de forêt, par exemple. Dans ce cadre, la réactivité des services d'incendie et de secours (SIS) dans la délivrance d'un service public de secours au profit des sinistrés est un élément déterminant de résilience des territoires. La réactivité de ces services permet en effet de vite apporter une réponse ou une solution aux sinistrés avant que la situation ne dégénère davantage. Dans le cadre d'un feu de forêt, par exemple, les premiers instants après le déclenchement de l'incendie sont cruciaux pour rapidement maîtriser le départ de feu. Moins on est réactif et plus le feu a le temps de se propager et de faire plus de dégâts (matériels, environnemental, etc.) et d'éventuels victimes. De même, le manque de réactivité à la suite d'un départ de feu entraîne davantage de difficultés pour le maîtriser et l'éteindre lorsqu'il a pris de l'ampleur. Il en est de même des inondations où l'intervention rapide des secours permet de sauver de la noyade certains citoyens et citoyennes pris au piège dans leur habitation par exemple.

La proximité organisée, en s'intéressant notamment à réduire les incertitudes liées aux actions humaines (Torrès et Gueguen, 2008, cités par Reboud et Séville, 2016, p. 36), concourt à une meilleure connaissance mutuelle entre acteurs territoriaux ; une connaissance mutuelle qui alimente les logiques d'appartenance. Or, la connaissance mutuelle sert à la résilience en ce sens qu'elle favorise la réactivité en situation de crise, la cohérence dans l'action quotidienne et dans l'organisation de la gestion de risque et crises. Par ailleurs, le développement de modes de pensées communs (logiques de similitudes), peut contribuer à l'émergence d'une culture de risque commune grâce au partage de connaissances. La culture de risque, que nous définissons comme une combinaison harmonieuse « de savoirs (connaissances), de savoir-faire (pratiques) et de savoir-être (attitudes, comportements) » à acquérir pour gérer au mieux un portefeuille de risques (Jossou *et al.*, 2019, p. 17), constitue le cœur des mécanismes de résilience (Villar, 2014), et ce, à double titre. D'une part, la culture de risque partagée influence positivement les démarches de gouvernance territoriale des risques de catastrophes. D'autre part, elle sous-tend aussi l'acceptabilité du risque entendu comme « la définition du risque acceptable » (Djament-Tran *et al.*, 2011, p. 14). Or, pour pouvoir gérer le risque, il faut être capable de le reconnaître et de l'accepter (Robert *et al.*, 2014). Illustrons cette partie en reprenant l'exemple de la crise sanitaire liée à la COVID-19. Celle-ci a mis en lumière les failles de différents systèmes sanitaires, même au sein des pays développés, telles que le manque de moyens (humains, financier, matériels, etc.), l'impréparation et la mauvaise anticipation de la pandémie, tout en mettant surtout à jour une nouvelle fois un fort besoin d'améliorer la coordination et la collaboration entre nations⁸. Ainsi, l'importance du rôle et des actions de l'Union européenne pour une réponse coordonnée et efficace à l'échelle européenne a pu être relevée⁹. À l'échelle internationale, le rôle de

8 Les crises financières montrent aussi l'importance de la coordination entre pays. Pour se relever de la crise financière de 2008 il a fallu développer des réponses communes à différentes échelles.

9 Estelle Brosset, dans un article intitulé « Ce que la crise révèle du rôle de l'Union européenne en matière de santé » publié dans la revue *The Conversation*, revient sur le rôle de l'UE dans la gestion des crises, notamment en matière de santé.

certaines institutions comme l'OMS a pu être questionné et s'il paraît utile de donner un nouveau souffle à ces institutions (notamment en revoyant leur fonctionnement), la nécessité d'une action internationale coordonnée en soutien notamment aux plus fragiles ne devrait souffrir d'aucun doute. Ces instances sont aussi essentielles dans le partage d'informations, de connaissances et de bonnes pratiques. Dans cette crise, comme dans toute autre crise, chacun apprend potentiellement de l'autre. Grâce à la dynamique de propagation de la pandémie, certains pays comme la France ont pu par exemple apprendre de l'expérience de la Chine et de l'Italie qui font partie des premiers pays touchés. Nous avons peut-être aussi à apprendre des pays africains qui ont une longue expérience des épidémies et pandémies ces dernières années (la toute dernière est liée au virus Ebola) ; une expérience qui semble-t-il, leur est profitable dans le cadre de la gestion de cette crise. En revanche, nous avons peut-être des contre-exemples de gestion de crise à éviter, notamment au regard d'une forme de déni dont ont pu faire preuve certains dirigeants, comme au Brésil, ou aux États-Unis.

Par ailleurs, la proximité tant organisée que géographique, peut être source d'innovations propices à renforcer les capacités de résilience territoriale. Les pôles de compétitivité que nous avons présentés précédemment en sont un exemple. En effet, ces réseaux rassemblent sur un même territoire des acteurs dont la proximité n'est pas que géographique mais aussi organisée dans la mesure où ils évoluent dans le même domaine, partagent les mêmes pratiques et réalisent des projets d'innovation en collaboration.

Nous prenons l'exemple du pôle de compétitivité SAFE Cluster, localisé en Région PACA qui développent des projets innovants dans la prévention des risques en mobilisant les acteurs locaux de la sécurité civile. Ce pôle de compétitivité déploie différents programmes et projets sur la résilience des villes ou les risques suites aux catastrophes naturelles, en lien avec les spécificités territoriales (cf. Encadré 4).

Encadré 4. Exemples de projets innovants pour une gestion des risques territoriaux

Le pôle de compétitivité SAFE Cluster déploie un programme « Villes et territoires résilients¹⁰ » dont l'objectif est de favoriser la collaboration entre les acteurs institutionnels, les industries et la recherche afin d'encourager le développement d'innovations au service de la résilience des territoires. En ce sens, la vocation de ce programme est de prendre en considération les différentes dimensions du territoire, à la fois les parties prenantes de la résilience (comme les autorités locales, les établissements recevant du public etc.) mais également les réseaux de transport, d'énergie ou d'eau ou encore les écosystèmes naturels. De plus, la mise en relation des porteurs de technologies et des utilisateurs finaux permet le co-développement de solutions et le développement d'une méthodologie de spécification de besoins des gestionnaires de territoires et d'infrastructures territoriales

Du point de vue des risques naturels comme les incendies, des innovations technologiques en matière de robotique sont développées. Plus spécifiquement, les drones permettent d'avoir une autre vision de l'incendie (vue du ciel) pouvant être utile dans la prise de décision et la tactique de feu afin de gérer au mieux le risque incendie. Des robots sont également à l'étude et pourraient servir en cas d'incendies importants et violents en remplacement des moyens humains.

10 <https://www.safecluster.com/resilience-des-territoires/>.

Enfin, les innovations technologiques peuvent également répondre aux besoins des acteurs de la sécurité confrontés à des évolutions de leur contexte de travail du fait d'une augmentation de la fréquence et de la puissance des catastrophes naturelles. Emergent alors des projets innovants sur les tenues des sapeurs-pompiers (résistance à la chaleur, capteurs intégrés permettant de vérifier des constantes de santé) ou encore sur leurs outils de prise en charge du risque (projet AMBUCOM et son ambulance connectée). Ces éléments en termes de conditions de travail, d'intégrité physiques de ces acteurs représentent un élément essentiel dans la gestion des risques et la résilience tant du territoire que des acteurs.

Source : PERES, 2017.

Les projets innovants développés par SAFE Cluster, sources de différentes formes de proximités, prennent en considération les parties prenantes du territoire puisque les acteurs de la sécurité civile comme l'ENSOSP (École nationale des Officiers de Sapeurs-Pompiers) ou le SDIS (Service départemental d'Incendie et de Secours) des Bouches-du-Rhône sont intégrés dans la conception de ces innovations via notamment des phases de test des prototypes. De plus, les projets développés en matière de gestion des risques prennent en considération le territoire car ils correspondent à des risques prépondérants dans la Région PACA. En effet, le risque incendie est malheureusement grand dans cette région du sud de la France.

En définitive, le développement des proximités peut servir la résilience territoriale. Chaque crise est une occasion de redécouvrir leur rôle car elle met en lumière les enjeux de l'interdépendance, de la cohérence organisationnelle, des solidarités, de la production de connaissances communes, pour répondre de manière appropriée aux risques de catastrophes. Ce n'est donc pas en s'isolant qu'on développe et déploie une résilience mais en collaborant pour des réponses communes harmonisées qui respectent les contextes locaux tout en garantissant une cohérence d'ensemble, afin de garantir le bien-être de tous. Il convient en cela de trouver un équilibre entre autonomie et interdépendance. Villar et David (2014) évoquent en ce sens le principe de l'« autonomie reliée ». En outre, en favorisant la mise en place de réseaux d'acteurs propices aux partages de connaissance et à la réflexion autour de problématiques territoriales, les proximités jouent un rôle dans l'innovation territoriale essentielle à l'adaptation des territoires à court et long terme. Par ailleurs, il paraît difficile d'entretenir les proximités dans des territoires en perpétuelle évolution car celles-ci font appel à des mécanismes de long terme supposant une certaine stabilité. Cette difficulté se trouve renforcée par l'état de défiance et de fracture de nos sociétés qui fait que chacun peut se sentir à la fois proche de l'autre (du fait de la globalisation notamment) et distant à cause de nombreuses barrières (idéologiques, politiques, économiques, sociales, etc.).

Ainsi, l'appréhension du concept de résilience territoriale passe par une réflexion sur les acteurs du territoire, leur proximité, et leur réaction face aux crises. Ces éléments jalonnent également les réflexions à conduire dans la constitution de capacités financières nécessaires à la résilience territoriale (notamment en termes d'investissements physiques et immatériels).

La nécessité d'une réflexion financière en matière de résilience territoriale

Cette dernière partie aborde, à travers la problématique financière, le rôle spécifique des collectivités territoriales, à côté de celui d'acteurs privés (comme ceux évoqués à travers les pôles de compétitivité), dans le développement de la résilience de leur territoire. L'accent est ici mis à la fois sur l'importance de la mutualisation des ressources entre collectivités territoriales et sur la diversification de leurs sources de financement (notamment en lien avec des acteurs externes) comme autant de proximités à construire au service de la résilience territoriale. La capacité des collectivités territoriales à mobiliser en interne, mais aussi en externe *via* une logique de réseaux de relations, les ressources financières nécessaires avant, pendant ou après un choc, constitue un élément clé de résilience.

Les sources de vulnérabilité du territoire face aux chocs et crises sont nombreuses et en partie la conséquence d'investissements insuffisants ou inappropriés : manque d'équipements, infrastructures dégradées ou obsolètes, aménagements sur des zones à risques... La capacité d'un territoire à investir pour renforcer sa résilience est essentielle, mais dépend fortement de ses capacités de financement. La collectivité en tant qu'acteur pivot de la stratégie du territoire joue ainsi un rôle central de financement de l'investissement territorial. Mais, la fragilisation de leur situation financière face aux politiques de rigueur budgétaire, ainsi que leur soumission à une vision financière de la performance, concourent trop souvent à l'insuffisance et à l'inadaptation de l'investissement local. Cette situation couplée aux coûts croissants des crises et des catastrophes naturelles¹¹ ou sanitaires risquent fort de fragiliser encore davantage la situation des acteurs locaux, à court et à long terme.

Cela interroge, face aux nouveaux défis sociétaux, environnementaux ou climatiques, la capacité des acteurs du territoire à financer son développement, son adaptation ou sa transformation. Aujourd'hui, la source de financement la plus fréquente des actions durables locales est le budget de la commune, et la plupart des actions entreprises pour une transition écologique n'ont sécurisé qu'une partie du financement (Deng-Beck et Price, 2016). En Europe, les collectivités doivent respecter des contraintes d'équilibre budgétaire et d'endettement. Beaucoup sont ainsi limitées dans leur capacité d'endettement (C40 Cities, 2016). Les dotations des gouvernements centraux ont fortement baissé en Europe depuis la crise financière de 2008 et l'impôt reste la ressource principale de beaucoup de villes européennes. Mais, il est limité à la fois par la capacité contributive des populations et par les limites posées à l'autonomie fiscale ou financière des collectivités. Les marges de manœuvre budgétaires sont donc faibles et les villes n'ont pas, en l'état, les capacités de financer l'ampleur des investissements locaux nécessaires à une transition écologique durable (CCFLA, 2015 ; Deng-Beck et Price, 2016 ; Godfrey et Zhao, 2016).

Sous cet angle, penser la résilience du territoire nécessite donc de s'intéresser à sa résilience financière, et en particulier à celle de la collectivité qui l'anime (du Boys et Tiberghien 2022). Plusieurs pistes peuvent être suivies.

11 Les pertes économiques liées aux catastrophes naturelles dans le monde ont été évaluées à 450 milliards de dollars en 2017, et 225 en 2018, en faisant les deux années consécutives les plus coûteuses pour les catastrophes météorologiques (AON, 2018).

La résilience financière des collectivités passe tout d'abord par la coopération et l'échange en interne comme en externe. Une meilleure collaboration entre collectivités d'un même territoire et avec l'État (Godfrey et Zhao, 2016), ainsi qu'avec les différents acteurs du territoire est nécessaire pour assurer le financement des actions. Il s'agit également de dépasser les fonctionnements en silos indépendants, fréquents au niveau local, dans les domaines de l'écologie et du social mais également des finances, qui mettent à mal l'élaboration et la mise en œuvre de solutions holistiques (Bai *et al.*, 2016), et de développer la concertation et la coordination. Les échanges transverses entre ces domaines sont essentiels pour une meilleure allocation des ressources à la résilience du territoire.

Les managers et manageuses territoriaux doivent également dépasser une vision à court terme et favoriser les capacités d'anticipation de la collectivité, en coopération avec les acteurs du territoire. Une meilleure appréhension des conséquences financières des crises semble en effet indispensable à une vision résiliente du territoire, et à une meilleure allocation des ressources. La meilleure connaissance des vulnérabilités du patrimoine et de leurs conséquences financières permettrait de réduire les besoins globaux d'investissement, en favorisant par exemple une maintenance élevée (Guérin, 2019). Le coût économique de la crise de la COVID-19, en partie amplifié par le manque d'entretien et d'investissement dans le secteur sanitaire et social, montre durement les limites du manque d'investissement public dans la résilience et les limites des politiques de courte vue de rigueur budgétaire.

Au-delà d'une meilleure compréhension des enjeux financiers, les collectivités se doivent évidemment de développer leurs capacités de financement de l'action publique territoriale et d'innover en matière de partenariat et de mode de financement de la résilience.

De nombreuses initiatives peuvent être citées : péage urbain, mécanismes de *tax increment financing* ou *development-based land value capture* (Godfrey et Zhao, 2016), financement participatif (Bordier, 2017), fiscalité écologique, meilleure tarification des services publics de l'eau, de la collecte des déchets ou de l'énergie. Ces initiatives doivent permettre un meilleur financement des infrastructures et inciter à des comportements économes (Godfrey et Zhao, 2016). Il s'agit en parallèle pour les collectivités de capter les flux croissants de la finance verte. Pour cela, le système national de financement doit favoriser la levée de fonds au niveau local et le pilotage des fonds vers le développement durable. Floater *et al.* (2017) listent trois grands types d'actions au niveau de l'État pour aider les villes à obtenir des financements et favoriser la résilience : trouver de nouveaux financements au niveau étatique, piloter les financements (contraintes réglementaires, fiscalité incitative...) et mixer les financements (instruments de politiques économiques, décentralisation fiscale, financement de la dette, capture de la valeur foncière, tarification, réglementation, normes, véhicules d'investissement nationaux, partenariats public-privé...).

Mais un constat s'impose : dans leur grande majorité, les collectivités manquent d'expertise pour attirer les financements privés et répondre aux exigences de ces investisseurs (Deng-Beck et Price, 2016 ; Godfrey et Zhao, 2016). La difficulté à capter ces financements verts tient en partie à une mauvaise connaissance des instruments financiers et des attentes des investisseurs. Les managers et manageuses publics locaux connaissent mal les différents instruments financiers, en particulier ceux

relatifs à la dette (Deng-Beck et Price, 2016), et ils rencontrent des difficultés à comprendre les risques que le secteur privé est prêt à prendre. Par ailleurs, l'analyse des projets d'investissement, la mesure de leurs impacts sur la durabilité du territoire et de leurs avantages financiers sont extrêmement délicates à réaliser (Deng-Beck et Price, 2016). Ainsi, en l'absence d'arguments économiques solides en faveur d'un projet, il est difficile d'obtenir des financements, même publics, dédiés au développement durable (C40 Cities, 2016).

Les collectivités sont ainsi amenées à questionner les modèles traditionnels de financement de l'action publique et à s'adapter à ces évolutions. La capacité à concevoir, analyser et sélectionner les investissements de résilience devient une capacité primordiale pour assurer leur financement.

Conclusion

Ce chapitre a cherché à éclairer *dans quelle mesure les risques, chocs et crises auxquels les territoires sont confrontés viennent façonner la résilience de ces derniers.*

Pour cela, nous avons apporté un éclairage sur la notion de territoire, dans ses différentes dimensions, à travers les interactions fortes entretenues avec les phénomènes de risques et de crises. Ainsi, nous avons abordé le territoire, objet central du management public, à travers son rapport au risque, entre vulnérabilité et résilience.

Dans une première partie, nous avons ainsi pris soin de définir les notions de territoire, de risque et de crise en tant que telles, avec pour angle privilégié la manière dont le territoire peut se retrouver affecté par ces derniers.

Dans une deuxième partie, la focale a été déplacée sur les capacités de résilience sur lesquelles les territoires peuvent s'appuyer pour rebondir, réagir, anticiper, s'adapter voire se transformer en profondeur. En ce sens, la résilience territoriale intervient comme une forme d'agilité du territoire dans sa capacité à intégrer les paramètres internes et externes des manifestations de risques. Ceci en vue de maintenir une forme d'équilibre dynamique et infléchir une coévolution qui lui soit favorable dans le temps, ou en d'autres termes, dans une perspective de durabilité.

Ce tour d'horizon, évidemment non exhaustif au regard de la complexité de l'objet « territoire », a été l'occasion de mettre en avant la définition même de résilience territoriale, et d'effectuer un focus sur certaines dimensions, notamment financières et économiques mais aussi sociales, à travers trois thèmes : le dynamisme économique, la réflexion sur les proximités sociales et l'innovation, ainsi que le financement des investissements de résilience. En cela, nous avons vu, outre la complexité de la réflexion à mener en la matière, qu'il existait de multiples pistes pour alimenter les capacités de résilience de nos territoires.

Finalement, nous pouvons retenir que les territoires, s'ils en sont effectivement le produit, sont également producteurs (au moins pour partie) des risques et crises qu'ils traversent. Nous avons fait ressortir certaines facettes de la mécanique territoriale des risques et des crises qui oscillent entre éléments de vulnérabilité et capacités de résilience et façonnent les territoires (cf. Figure 2).

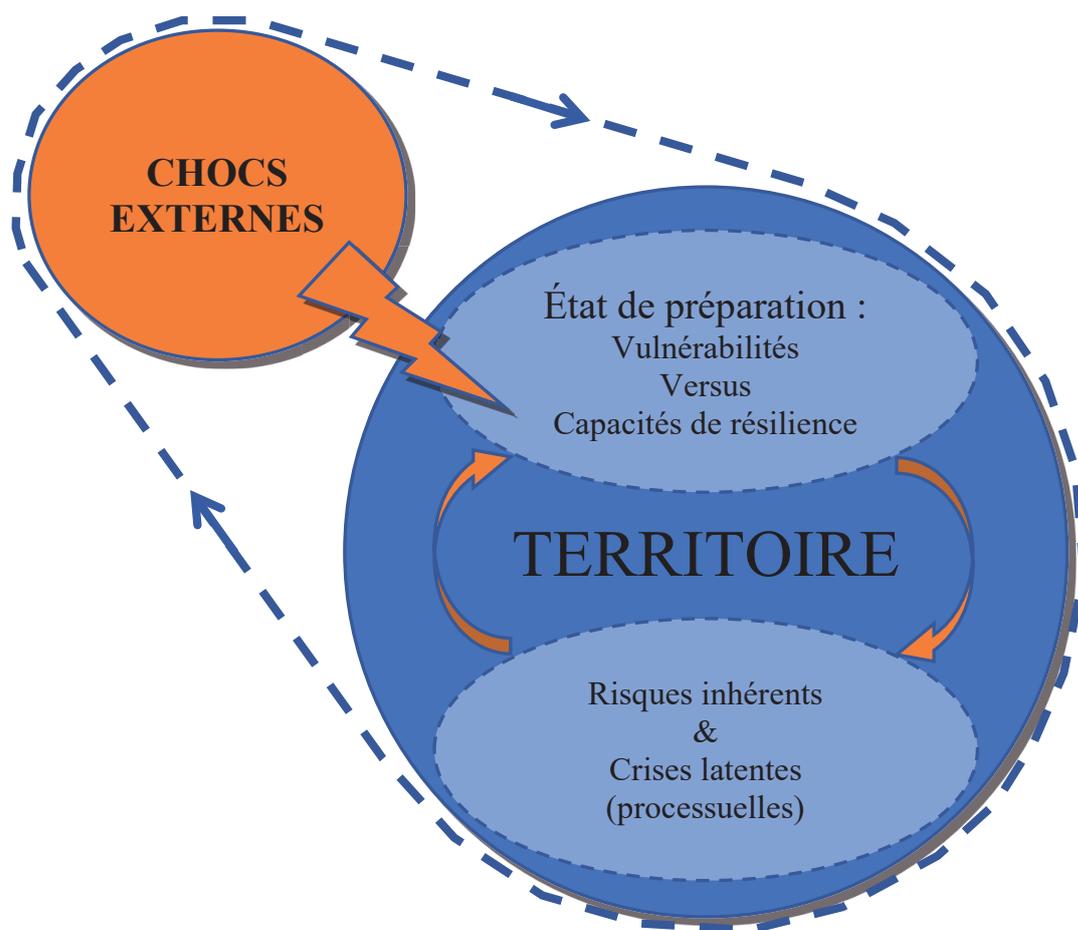


Figure 2. La mécanique territoriale des risques et des crises.
Entre vulnérabilités et capacités de résilience.

Table des matières

Avant-propos	7
Robert Fouchet (†)	
Préface	9
Solange Hernandez, Sophie Lamouroux, Edina Soldo	
Introduction générale	11

Questionner autrement

Céline Du Boys, Léonard Gourbier, Marcel Guenoun, Anaïs Saint-Jonsson, Emil Turc	
Performance publique, un impératif ambigu	23
Djelloul Arezki, Ismail Bouhachm, Laura Carmouze, Edina Soldo	
Territoire et Valeur(s) publique(s), plaidoyer pour une approche à la Dewey	45
Céline Du Boys, Markolf Jossou, Raphaële Peres, Bruno Tiberghien	
Risques et crises, entre vulnérabilités territoriales et capacités de résilience	67
Camille Fiore, Solange Hernandez, Emmanuelle Moustier, Flore Tissone	
Durabilité et transition environnementale, quels arbitrages pour quelles politiques publiques	87
Mathilde Dougados, Bérénice Kübler, Emil Turc	
Bureaucratie, vers une hybridation des structures organisationnelles	111

Manager autrement

Mathilde Dougados, Audrey Rivière, Khaled Sabouné	
Définir le profil du manager public de demain	129

Laura Beton-Athmani, Mathilde Dougados, Audrey Riviere, Khaled Sabouné Gérer le sens au travail dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux (ESSMS)	147
Christophe Alaux, Laura Carmouze, Thomas Reynoird Cocréer l'attractivité territoriale, quelles modalités de gouvernance	167
Raphaële Peres, Anaïs Saint Jonsson, Sarah Serval Innover, une réponse face aux <i>wicked problems</i>	189
Laurine Basse, Nadia Boulmakoul, Solange Hernandez, Sarah Serval Manager les paradoxes, pour une adaptation des pratiques et outils de gestion	205
Conclusion générale	227
Bibliographie générale	229
Marius Bertolucci, Thomas Eisinger Annexe	259
Les auteurs	269

Dessiner le management public autrement

Bilan et perspectives

ESPACES PUBLICS

Passages, territoires, rencontres, émulation, « Espaces Publics » rassemble les expressions métaphoriques et matérielles de l'action ouverte sur les sociétés contemporaines.

Dans cet ouvrage, l'équipe des chercheurs de l'IMPGT propose un bilan des travaux de l'École aixoise en management public et dessine de nouvelles perspectives de recherche et d'actions. Une certaine *dés-organisation* s'observe dans le champ du management public. Or, l'incompréhension conduit à l'impuissance et nourrit des dysfonctionnements démocratiques, décisionnels, budgétaires ou humains. Cet ouvrage décrypte ce domaine en perpétuel mouvement. La première partie révèle un foisonnement d'idées, des ambiguïtés sur le sens de la performance, des contradictions sur les finalités du management public, de la complexité territoriale, des spécificités à intégrer ou encore des arbitrages à réaliser. Les organisations et les acteurs sont donc réinterrogés et leurs réponses ne vont pas de soi. La seconde partie propose des pistes. Sans prétendre à l'exhaustivité, elle montre que le métier du manager public est à repenser, que les modes de gouvernance sont à adapter, que des réponses inédites sont à inventer, et ce dans tous les domaines de l'intervention publique. De nouveaux enjeux, souvent paradoxaux, apparaissent. Mais les managers ne sont pas sans ressources. Cet ouvrage s'appuie sur de nombreuses références bibliographiques et plusieurs études de terrain. Les points de vue et les paroles des acteurs y occupent une place substantielle. Tous ceux qui s'intéressent au management public, et évidemment les managers, trouvent ici des pistes de réflexion et d'action concrètes pour les aider au quotidien.

Solange HERNANDEZ, professeure en sciences de gestion, IMPGT, Aix-Marseille Université, CERGAM, Aix-en-Provence, France

Sophie LAMOUREUX, maître de conférences HDR en Droit public, IMPGT, Aix-Marseille Université, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, Aix-en-Provence, France

Edina SOLDO, professeure en sciences de gestion, IMPGT, Aix-Marseille Université, chercheure au CERGAM, membre de l'InCIAM, Aix-en-Provence, France