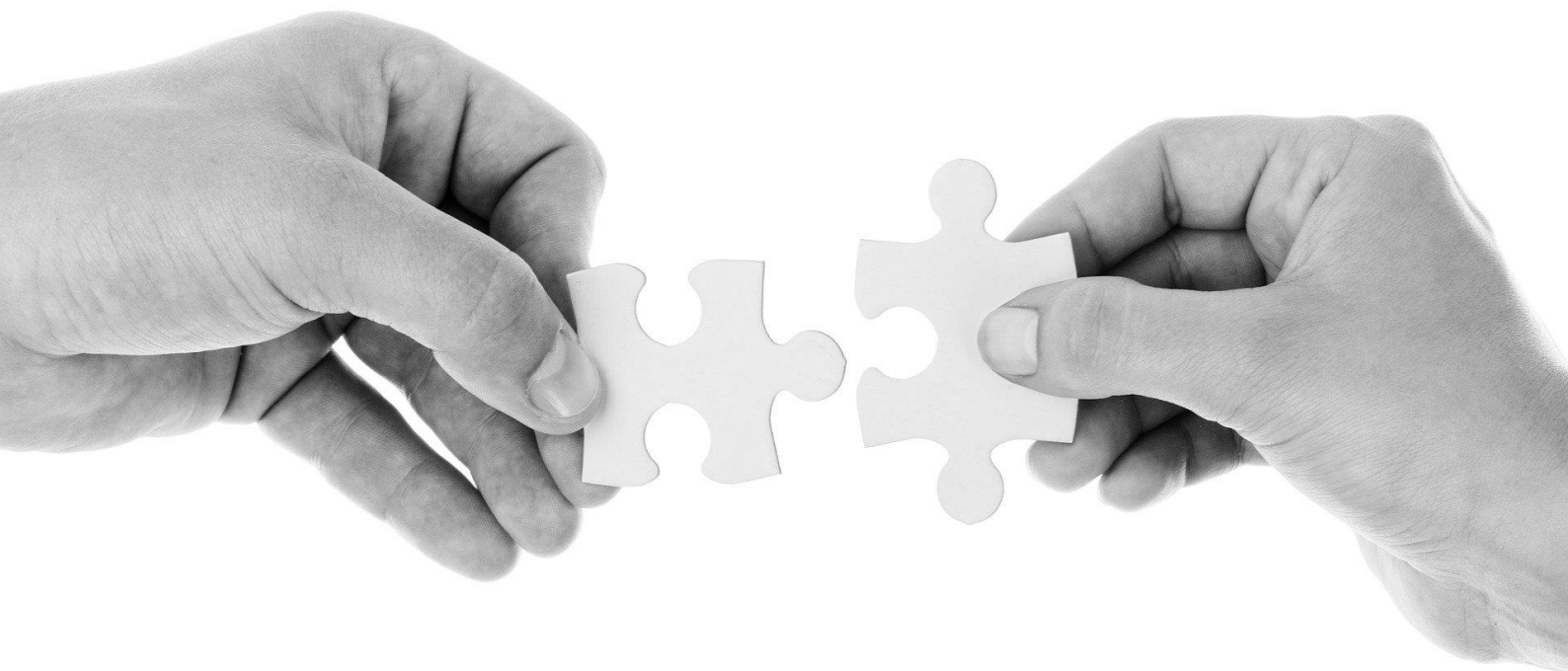




Septembre 2020



La coopération : levier de résilience des territoires ?



Note de cadrage



1^{er} réseau d'acteurs
du développement durable

transitions

Agence de conseil en
stratégie du
développement durable

« Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise »

Jean Monnet

L'irruption de la Covid-19 agit comme un révélateur puissant. Elle met en lumière, et accentue avec le confinement, la vulnérabilité de notre société qui depuis soixante ans se fonde sur un idéal de croissance, de progrès technologiques, d'abondance et de libéralisation des échanges. Ce paradigme - déjà à l'origine des crises écologiques, sociales et économiques - est aujourd'hui confronté à un nouveau « choc » que personne n'avait réellement prédit. Jamais, depuis la seconde guerre mondiale, le monde n'avait connu une situation aussi imprévisible ... dans un enchevêtrement de crises aussi diverses que majeures. Et cette situation est très certainement amenée à se répéter et à se prolonger.

Au-delà de la mise à l'arrêt brutal de pans entiers de notre économie, cette crise a aussi révélé de vraies capacités d'adaptation de nos sociétés. Nous avons su, collectivement, réorganiser nos modes de vie pour limiter la propagation du virus tout en assurant la permanence des services essentiels : système de santé, approvisionnement en eau, nourriture et électricité, livraisons pour les personnes les plus vulnérables, etc. Evidemment, de nombreuses activités se sont arrêtées ou ont été très ralenties, laissant présager des conséquences économiques et sociales difficiles, voire dramatiques à moyen et long terme. Mais globalement, la société française a su s'organiser pour éviter une expansion dramatique de la pandémie et un effondrement total de l'économie.

Nous faisons ici l'hypothèse que ces réactions de sauvegarde n'auraient pu être possibles sans le renforcement et la mise en place de nouvelles coopérations, intersectorielles et multiscales, dont les territoires se plaçaient souvent en pilote. En effet, les collectivités territoriales ont été en première ligne pour mettre en œuvre des initiatives concrètes de soutien aux plus démunis et pour proposer des mesures d'adaptation aux contraintes posées par le confinement conséquences de la pandémie. Sous l'impulsion de certaines de ces collectivités, de nouvelles coopérations ont émergé : soutien aux entreprises par l'instauration de fonds d'aide spécifique, organisation de commandes publiques de masques pour encourager les entreprises proposant des reconversions d'activité pour faire face à la crise, accompagnement des initiatives de solidarité portées par des citoyens pour venir en aide aux personnes les plus fragiles, etc.

➔ Au moment où nous sortons pas à pas de la crise sanitaire et où nous devons faire face aux conséquences économiques et sociales de la mise à l'arrêt forcée de secteurs entiers de notre système productif et de nombreuses activités structurant la vie en société (éducation, culture, services, etc.), il est particulièrement intéressant de comprendre ce qui permet à certains territoires de mieux réagir à la crise, d'en atténuer l'impact et de créer les conditions d'une sortie de crise considérant avec attention la soutenabilité du modèle d'organisation à reconstruire et la nécessaire solidarité entre les personnes, les acteurs et les territoires.

■ Cette exploration est d'autant plus essentielle que la crise sanitaire révèle à la fois, la grande vulnérabilité de nos sociétés - ce qu'Edgar Morin décrit comme un monde incertain - et la nécessité de questionner en profondeur le modèle de société qui ne fait que renforcer cette vulnérabilité.

Ainsi, comme nous l'explique la sociologue Dominique Méda, la crise liée au Coronavirus ne doit pas être comprise comme une simple catastrophe dont il faudrait juste éviter qu'elle ne se reproduise, « mais comme un coup de semonce exigeant une bifurcation radicale »^[1].

En d'autres termes, une fois le choc absorbé, en supposant qu'il puisse être complètement digéré, un retour « à la normale » est-il souhaitable ?

C'est toute la question que pose la notion de « résilience » régulièrement évoquée à l'occasion de la crise sanitaire. Ce concept était, jusqu'à la pandémie de COVID surtout mobilisé au regard de l'enjeu climatique. Il est aujourd'hui employé dans une acception plus large de résilience aux crises. Mais, l'invitation à promouvoir plus de résilience ne s'accompagne que rarement de recommandations opérationnelles pour consolider cette résilience des organisations ou des territoires. Les définitions de ce concept sont multiples, mais une des plus englobantes serait « la capacité d'un territoire ou d'une société à absorber une perturbation et à récupérer ses fonctions essentielles à la suite de celle-ci ». Cette définition rejoint celle proposée par les chercheurs du « Resilience Alliance » qui travaillant sur la résilience des systèmes socio-économiques comme « la capacité d'un système à apprendre et à se réorganiser après une perturbation ».

Ces définitions soulèvent plusieurs questions concernant le processus de résilience qu'un territoire pourra ou non activer. Parmi ces questions, il nous semble particulièrement essentiel de comprendre les caractéristiques ou les capacités qu'un territoire et ses acteurs peuvent mobiliser pour engager un processus de résilience dynamique permettant à la fois, d'absorber la crise en minimisant ses impacts, et de s'organiser pour construire un système territorial plus durable permettant de réduire sa vulnérabilité et donc l'occurrence des aléas à venir.

Les travaux mis en œuvre par différentes équipes et dans différents contextes^[2] conduisent à repérer plusieurs capacités dont l'observation devrait informer sur la possibilité d'un territoire donné à affronter une catastrophe, une crise ou une mutation (transformation plus insidieuse mais dont les conséquences à moyen et long-terme seraient tout aussi préjudiciables). La compréhension de ces capacités permettrait à la fois :

- D'outiller les territoires pour qu'ils activent ces capacités de manière optimale pour faire face à la crise ;
- D'explorer les pistes d'action pour « profiter » du traitement de la crise afin de repenser les modes d'organisation [de développement] conduisant à réduire les aléas à venir.

^[1]https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/18/dominique-meda-penser-l-apres-une-chance-a-saisir_6036993_3232.html

^[2] On peut citer notamment : le programme BRACED de la coopération britannique sur le renforcement des capacités de résilience des communautés vulnérables d'Afrique Sahélienne ; le Resilience Alliance ; la Région Nord Pas de Calais dans le cadre de ses travaux de prospective sur une région résiliente en 2040 (étude réalisée avec l'accompagnement de Transitions ; les travaux du CEREMA, etc.)

Deux grandes tendances se dégagent dans l'observation de ces capacités.



Les travaux, notamment ceux du programme BRACED, mettent en exergue 3 grandes capacités :

1. **La capacité d'anticipation** pour se prémunir des « chocs » à venir, qui suppose une attitude proactive face aux évolutions de la société (qui peuvent être inédites comme nous le vivons actuellement) ;
2. **La capacité d'absorption** pour limiter l'effet des perturbations et assurer le maintien des services essentiels (distribution de nourriture et d'eau, maintien du système de santé et des moyens de communication, gestion des déchets, transports etc.) mobilisant un management performant de la complexité et le renforcement de l'agilité des territoires et de leurs acteurs ;
3. **La capacité d'adaptation**, et donc de réorganisation ou de transformation, pour réduire la vulnérabilité des territoires, sécuriser leur fonctionnement et mettre en œuvre de nouvelles trajectoires.



Les travaux conduits par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la participation de la région Nord Pas de Calais (avant qu'elle ne devienne Hauts de France du fait du rapprochement avec la Picardie) dans le cadre de l'exercice de prospective 2040 complète cette liste en identifiant 5 capacités structurant la résilience d'un territoire :

Ouverture : Un territoire n'est pas un bloc, il est composé d'une multitude d'échelles qui interagissent les unes avec les autres, chaque échelle ayant ses fonctions spécifiques. Il est de fait essentiel de considérer les aspects multi-scalaires de l'environnement naturel et construit, de la société, de l'économie, et de l'organisation institutionnelle. Un territoire n'est pas non plus un espace isolé de ses voisins. Les personnes, les marchandises, les capitaux et les idées circulent, plus ou moins librement et en tous-sens. La bonne compréhension de ces interactions – interdépendances ou, à l'inverse, synergies possibles – est un atout qui permettra au territoire de mieux réagir aux crises ou aux mutations.

Transversalité : Les 4 dimensions du développement territorial – environnement naturel et construit, économie et finance, individus et société, institutions et gouvernance^[1] - sont connectées et s'influencent entre elles. La propension des acteurs et des institutions à prendre en compte ces interconnexions constitue une capacité qui vient renforcer la qualité de la réponse que le territoire opposera à une dégradation de l'équilibre dans lequel il se trouvait. Cette attention portée à la transversalité permet aussi d'éviter que la réaction ne vienne aggraver certains déséquilibres, justement par le fait qu'elle veille à anticiper les effets croisés potentiellement néfastes.

Diversité : Que ce soit en matière d'écosystèmes, d'organisations sociales ou d'activités économiques, la diversité est toujours un élément de robustesse. Plus il y a diversité, plus les interactions multiples et complexes constituent des barrières aux agressions externes et des mouvements de rappel qui amortissent les perturbations déstabilisantes. Ainsi, les territoires qui auront préservé ou développé les diversités dans ces différentes dimensions, seront mieux équipés pour affronter crises et mutations.

[3] Telles que retenues dans les travaux de Priscille Couvent – Note D2DPE n°43

Anticipation : Une société, un territoire, un groupe qui aura appris à s'organiser pour lire les évolutions auxquelles il est confronté, pourra mieux les anticiper et définir suffisamment à l'avance les mesures à prendre pour éviter certains dérèglements. Il gagnera ainsi en résilience. Cette capacité d'anticipation est probablement connectée à la connaissance des atouts et faiblesses que les acteurs du territoire auront su repérer. On retrouve aussi l'idée du continuum temporel : apprendre du passé, comprendre le présent pour mieux se projeter dans le futur.

Innovation : La créativité et l'innovation sont des facteurs clés de l'adaptation et de la transformation des écosystèmes, de l'industrie et des marchés, de l'organisation des systèmes sociaux ou des territoires. Si les acteurs ont perdu leur capacité d'innovation, ils peineront à s'opposer aux contraintes auxquelles ils doivent faire face. Ils mettront en place des actions qu'ils connaissent et maîtrisent et dont l'inefficacité prouvée ne permet pas aux acteurs de « reprendre la main »... Comme dit l'adage : on ne résout pas les problèmes d'aujourd'hui avec les solutions du passé !

Ces différentes approches soulignent que le renforcement de ces capacités implique la mobilisation de tous les acteurs, dans une logique de « pacte territorial ». Un processus collectif qui peut s'avérer particulièrement utile, aussi bien en cas de crise (solidarité spontanée, meilleure coordination des dispositifs) que dans la matérialisation des transformations nécessaires pour éviter les crises futures.

➔ **Le Comité 21 entend explorer plus spécifiquement les conditions de coopération entre acteurs pour que cette mobilisation collective constitue le levier d'une résilience renforcée.**

Cette investigation nécessitera certainement de préciser, dans un premier temps le cadre d'analyse des capacités de résilience que préconise le Comité 21 pour aborder ce questionnement. Elle nécessitera ensuite d'explorer plusieurs questions subséquentes :

- Dans quels cas la recherche de cette coopération ralentit-elle la résilience des territoires dans des situations qui nécessitent des mesures d'urgence ?
- De quelle(s) nature(s) doivent être ces coopérations (financière, technique, politique, etc.), à quelles échelles (intersectorielles, multiscalaires, etc.) doivent-elles se situer ?
- Comment développer de nouvelles formes de solidarité entre les communes, les EPCI, les départements et les régions et le cas échéant d'autres acteurs pour faire émerger un « pacte territorial » visant à renforcer les capacités de résilience de ce collectif ?
- Quand doivent-elles intervenir durant ces trois stades pour au mieux se préparer aux chocs futurs ?

➔ Pour répondre à ces questions, le Comité 21 propose en partenariat avec le cabinet Transitions, l'animation d'un groupe de réflexion (*Think Tank*). Ce groupe pourrait être composé de :

- Virginie Raison-Victor, géo-politologue, Présidente du LEPAC ;
- Olivier Delettre, Philosophe, Doctorant en Histoire et Philosophie des Sciences à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

- Magali Reghezza-Zitt, géographe, membre du Haut-Conseil pour le Climat ;
- Céline Du Boys, professeur à l'Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale de l'Université d'Aix-Marseille)
- Simon Luck, Directeur scientifique de l'IEA de Paris ;
- Julie Chabaud, Psychosociologue, responsable de la mission Agenda 21 du Conseil départemental de Gironde ;
- Sébastien Maire, Directeur général l'IVD
- Noémie Fompeyrine, responsable de la mission Résilience à la Ville de Paris ;
- Pierre-Jean Lorens, Directeur adjoint de l'Agence Hauts de France 2040 ;
- Stéphane Cordobès, Conseiller-expert Agence nationale de cohésion des territoires & enseignant chercheur associé École urbaine de Lyon ;
- Clara Villar, Directrice d'études résilience et crise à la Direction technique Territoires et ville du CEREMA ;
- Caroline Bataillon, Directrice adjointe du Cabinet Rouge Vif Territoires

L'équipe du Comité 21 sera constituée de Antoine Charlot, Elsa Charon, Anne Johnson, William Leung, Hélène Ménard et Sarah Schönfeld.

L'équipe de Transitions sera constituée de Bruno Rebelle et Nicolas Beaupied.

→ Livrables et calendrier :

- Septembre 2020 : lancement du Think Tank - rédaction de la note de cadrage préfiguratrice du groupe ;
- Fin octobre, début novembre 2020 : enquête sur la résilience des territoires avec un focus sur la coopération : rédaction et diffusion d'un sondage à choix multiples auprès des collectivités françaises et entretiens semi-directifs avec les experts ;
- Novembre 2020 : analyse des résultats de l'enquête et des entretiens ;
- Décembre 2020 : publication d'un rapport intermédiaire d'analyse (enquêtes + entretiens) ;
- Janvier 2021 : réunion avec le panel d'experts ;
- Février 2021 : publication des résultats de l'enquête ;
- Mars 2021 : organisation du colloque de Poitiers ;
- 2021 : publication de 3 notes sur le lien entre la coopération et la résilience des territoires.



Paris
4, rue Drouot
75009 Paris
Tél. : 01 55 34 75 21
comite21@comite21.org

Réseau Grand Ouest
3, Bd de la Loire
44200 Nantes
Tél. : 02 28 20 60 80
comite21@comite21.org

transitions

21 rue du faubourg Saint-Antoine
75011 Paris
Tél. : 01 84 79 24 20
transitions-dd.com