

/ Gagner en résilience

Les crises économiques impactent les territoires de façon extrêmement différenciée dans le temps et dans l'espace, d'où l'intérêt de s'interroger sur la notion de résilience territoriale.

Par Magali Talandier, professeure en aménagement et urbanisme, université Grenoble-Alpes, laboratoire Pacte

La crise touchera tous les territoires, contrairement sans doute à celle de 2008 qui avait épargné certaines métropoles (Toulouse, par exemple) et la plupart des territoires résidentiels et touristiques. Dans le contexte actuel, à la fois instable, incertain et anxiogène, réfléchir aux concepts et aux grilles d'analyse peut nous aider à préparer l'avenir. Je propose d'interroger la notion de résilience territoriale, ses facteurs et ses leviers pour les territoires.

DU DÉVELOPPEMENT À LA RÉSILIENCE

Si la croissance désigne l'augmentation quantitative des richesses, le développement intègre une part plus qualitative qui tient compte de la redistribution, du partage de ces richesses et de l'amélioration des conditions de vie des populations d'un territoire. Les trajectoires de développement des territoires sont multiples. Elles dépendent de facteurs externes et internes qu'une large littérature permet d'expliquer. Ces travaux se fondent sur l'analyse des dynamiques socio-économiques locales, que ce soit en termes d'emplois, de revenus, de pauvreté, etc. Dans un contexte de transition écologique, la notion de développement territorial est-elle encore suffisante ? En effet, elle s'inscrit dans une dynamique d'évolution, favorable ou défavorable, mais peine à décrire les ruptures qu'exige la transition écologique. C'est en ce sens que le concept de résilience me paraît intéressant. Il recouvre plusieurs dimensions et oblige à considérer différentes temporalités de la crise et de ses conséquences. La résilience désigne la faculté d'un système (ici les territoires) à faire face à un choc. On considère alors la capacité de résistance du territoire à court terme, mais aussi sa capacité de rebond à plus longue échéance. Ainsi, une intercommunalité peut avoir subi d'importantes pertes d'emplois à court terme, mais construire, *a posteriori*, une nouvelle dynamique sociale, culturelle, économique. Ceci signifie aussi que la résistance et la récupération se mesurent en termes d'intensité (ou de variations), mais aussi en termes de temporalités. Tous ces éléments composent ce que l'on appelle le cycle de résilience des territoires.

Par ailleurs, les processus de résilience impliquent l'idée de changement. On peut distinguer trois formes de résilience territoriale. La résilience « absorbative » décrit une capacité du territoire à absorber le choc. Le territoire est peu impacté par la crise, le plus souvent en raison de facteurs structurels favorables. Par exemple, en 2008, Toulouse n'a globalement

pas perdu d'emplois, malgré le choc économique, grâce à ses spécialisations sectorielles (aéronautique, par exemple). La résilience « adaptatrice » désigne cette fois la capacité d'un territoire à rebondir après la crise en s'adaptant aux nouvelles contraintes. L'idée est celle d'un retour « à la normale » après le choc sans qu'il n'y ait de changement profond de modèle économique. C'est globalement la logique poursuivie après 2008 dans les territoires peu ou moyennement impactés. Enfin, la résilience « transformatrice » oblige à revoir radicalement le modèle dominant afin de sortir de la crise. De nombreux espaces ont connu ce type de transformations profondes au cours de leur histoire. À l'heure actuelle, de nombreuses villes et campagnes s'interrogent sur ces alternatives en lien avec la transition écologique, la décroissance, la frugalité... à l'image, par exemple, du réseau des villes en transition. Au final, nous pouvons retenir que la résilience territoriale n'est ni « innée », ni inaltérable, mais qu'elle se construit et s'entretient dans le temps et avec les autres territoires environnants, dans une logique d'adaptation et/ou de transformation.

DES FACTEURS DE RÉSILIENCE CONTROVERSÉS

Depuis le début de la pandémie, les expertises se multiplient et alimentent débats et controverses. En lien avec les questions territoriales, la promotion d'une relocalisation industrielle, du télétravail et, plus encore, celle d'un exode urbain fait régulièrement la une des médias. Ces trois leviers de changement semblent pouvoir garantir, pour ceux qui les défendent, à la fois une forme de souveraineté productive, une réduction de la densité urbaine, des mobilités en voiture et un rééquilibrage territorial des richesses.

En ce sens, ils constituent trois facteurs de résilience territoriale que la pandémie pourrait accélérer. Si tel était le cas, les impacts potentiels pour les territoires me paraissent plus complexes, plus nuancés et méritent des études plus documentées.

Les relocalisations se sont accélérées aux États-Unis, au Japon et en Europe à partir des années 2000, en lien avec la hausse des coûts d'approvisionnement et des salaires dans les pays émergents¹. L'accélération de la robotisation des chaînes d'assemblage a permis un retour des centres de production dans les pays de l'OCDE, mais explique aussi que les impacts en termes d'emplois et de retombées économiques pour les territoires sont relativement modérés. Dans ces conditions, il ne suffit pas

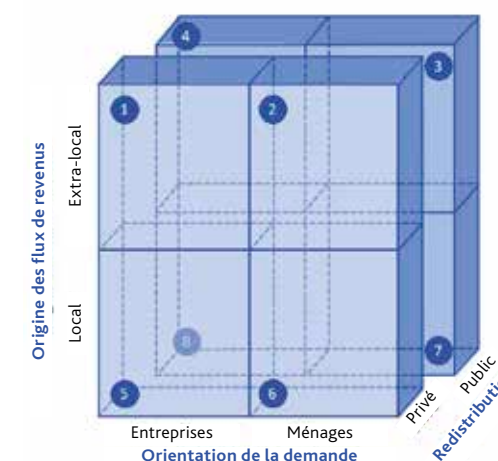
d'appeler à une relocalisation industrielle, il convient de revoir les modèles de fabrication, l'impact sur les prix à la consommation et d'agir sur les futures localisations d'activités nouvelles. L'exemple des masques est intéressant. Alors que les TPE et PME étaient parvenues à répondre à la pénurie de masques en des temps record, elles se sont retrouvées avec des stocks d'inventés dès le mois de juin. Les masques fabriqués en Asie redevenus disponibles étaient toujours moins onéreux !

Concernant le télétravail et ses impacts spatiaux, là encore, rien d'évident. Si l'on regarde précisément quelles sont les professions susceptibles de pouvoir télétravailler (soit 30 % au plus des actifs), on constate une surreprésentation des CSP+ (cadres, chefs d'entreprise, professions intellectuelles...), des habitants des grandes villes, mais aussi des ménages qui utilisent beaucoup plus les transports en commun que la moyenne ! En réduisant leurs déplacements domicile-travail, le télétravail offre la possibilité à ces ménages de s'installer plus loin des villes, voire d'acquiescer une résidence secondaire dans les campagnes attractives, ce qui se traduit souvent par l'achat d'un deuxième ou troisième véhicule, et une hausse des déplacements. Enfin, si le télétravail peine à se mettre en place, il s'est tout de même largement déployé dans les services aux entreprises, mais à une échelle internationale, mettant alors en compétition les travailleurs qualifiés des pays de l'OCDE avec ceux de pays moins coûteux en main-d'œuvre. Enfin, l'exode urbain que de plus en plus d'auteurs et d'experts semblent appeler de leurs vœux ne serait pas non plus sans conséquence sur les équilibres territoriaux. Les ménages urbains plutôt privilégiés pourraient vouloir concrétiser leur envie de campagne, qui constitue depuis plus de quinze ans une tendance de fond. Si ces mouvements résidentiels devenaient massifs, ils priveraient les villes d'une large part de leurs revenus et avec eux des leviers de solidarité interne que la ville génère. Abandonnées à ceux qui n'ont d'autres choix que d'y rester, les villes seraient peut-être moins denses, voire plus écologiques, mais difficilement solidaires. Quant aux campagnes des villes dans les espaces périurbains, ou celles plus éloignées, l'impact d'une arrivée massive de ménages plutôt aisés ne serait pas non plus sans conséquence sur les terres agricoles, les prix fonciers et immobiliers, les déplacements en voiture.

La pandémie peut accélérer de façon concomitante ces mécanismes. La complexité de leurs impacts sociaux et spatiaux mérite une lecture peut-être plus nuancée que les articles enthousiastes du moment. Une montée en expertise sur ces sujets ne serait pas inutile, pour veiller à engager les territoires dans une transition écologique sans en aggraver les fractures et les inégalités.

LE RUBIK'S CUBE TERRITORIAL

Pour tenter d'avancer un peu sur ce thème de la résilience territoriale, je propose, pour terminer, la figure d'un *Rubik's Cube* 2x2 territorialisé. Le cube est constitué de trois dimensions décrivant les flux de revenus qui irriguent un territoire. On considère alors l'échelle spatiale des flux (locale ou extra-locale), l'orientation de la demande qui génère ces flux (entreprises ou ménages) et l'origine publique ou privée de ces richesses.



LÉGENDE

Bases économiques

- 1 Productives
- 2 Résidentielles et touristiques
- 3 Publiques vers les ménages
- 4 Publiques vers les entreprises

LIS => Local Intensive Services

- 5 LIBS/LIS for business
- 6 LIC/LIS for consumer
- 7 PLICS/Public LIS for consumer
- 8 PLIBS/Public LIS for business

Le Rubik's Cube territorial
(Source: Magali Talandier, 2020)

Huit catégories de revenus définiraient donc l'économie des territoires. Sans les détailler toutes, on retrouve les bases économiques exportatrices, résidentielles ou publiques, auxquelles s'ajoutent des revenus non exportés ou locaux jusque-là très peu étudiés. Les approches du développement territorial se sont intéressées principalement aux flux extra-locaux (et notamment aux flux productifs), dans la mesure où ils sont considérés comme les moteurs économiques des territoires.

La résilience territoriale, dans un contexte de transition écologique, met en évidence l'importance du socle du *Rubik's Cube*, à savoir des activités locales ou LIS (*Local Intensive Services*). Ici, ce n'est pas tant les KIBS (*Knowledge Intensive Business Services*) qui doivent retenir l'attention des décideurs, mais également les LIBS (*Local Intensive Business Services*). Ces activités productives non exportées reposent sur des fabrications locales, une agriculture de proximité, mais aussi sur un ensemble de services aux entreprises du territoire. Les estimations réalisées en partenariat avec plusieurs territoires français (Strasbourg, Grenoble, Annecy, Nîmes...) montrent que ces activités productives locales représentent jusqu'à 40 % des emplois locaux. Agir sur ces LIBS, c'est aussi favoriser les substitutions aux importations, permettre d'ancrer les activités productives dans le territoire, de réduire les chaînes d'approvisionnement et, avec elles, les impacts environnementaux des modèles économiques actuels. L'autre exemple peut être celui des activités locales de développement humain (activités sociales, éducatives et sanitaires) ou bien encore des activités de commerces et services du quotidien, qui ont montré toute leur importance pour faire face à la crise du Covid-19. Les activités locales sont à repenser comme des leviers stratégiques pour résister, s'adapter aux chocs, mais aussi pour mettre en œuvre – tout au moins localement – des changements plus fondamentaux. Cette crise a sans doute mis en lumière les signaux faibles (positifs et négatifs) de bouleversements plus profonds. Et même si l'on a le sentiment que cela ne touche qu'une partie de la population, on sent bien que les conséquences pourraient affecter la société dans son ensemble. Comment alors redéfinir les priorités de l'action pour créer les conditions sociopolitiques d'une résilience territoriale qui soit à la fois juste et soutenable ? / Magali Talandier

¹ El Mouhoub Mouhoud, « Après le choc : relocalisations dans l'industrie, délocalisations dans les services », *The Conversation*, avril 2020.