

NOTE ÉDITORIALE – QUELLE PLANIFICATION SPATIALE POUR QUELLE RÉSILIENCE TERRITORIALE ? L'ENJEU DE LA GOUVERNANCE LOCALE

EDITORIAL NOTE – WHICH SPATIAL PLANNING FOR WHICH TERRITORIAL RESILIENCE? THE CHALLENGE OF LOCAL GOVERNANCE

Abdelillah Hamdouch, José Serrano, Kamal Serrhini

Abdelillah Hamdouch*

Université de Tours,
École Polytechnique, Département
Aménagement et Environnement
UMR CNRS 7324 CITERES (Cités,
TERritoires, Environnement & Sociétés)
<http://citeres.univ-tours.fr/>
abdelillah.hamdouch@univ-tours.fr

José Serrano

Université de Tours,
École Polytechnique, Département
Aménagement et Environnement
UMR CNRS 7324 CITERES (Cités,
TERritoires, Environnement & Sociétés)
<http://citeres.univ-tours.fr/>
jose.serrano@univ-tours.fr

Kamal Serrhini

Université de Tours,
École Polytechnique, Département
Aménagement et Environnement
UMR CNRS 7324 CITERES (Cités,
TERritoires, Environnement & Sociétés)
<http://citeres.univ-tours.fr/>
kamal.serrhini@univ-tours.fr

* Auteur correspondant / Corresponding Author

Résumé: Alors que les défis environnementaux et sociétaux contemporains imposent aux territoires de concevoir et mettre en œuvre de nouvelles approches de planification spatiale, plus intégrées, pragmatiques et participatives en vue de renforcer leurs capacités de résilience, l'enjeu majeur réside dans l'adoption de modes de gouvernance locale adaptés à leur situation spécifique. En particulier, la mobilisation d'innovations de tous ordres, notamment institutionnelles, apparaît décisive pour gérer les multiples sources de vulnérabilités et risques qui affectent les territoires et leurs populations, et, in fine, leur potentiel de développement.

Mots-clés: Gouvernance locale, Innovations institutionnelles, Planification spatiale, Résilience territoriale, Vulnérabilités

Abstract: While most territories are in need of designing and implementing new approaches of spatial planning, privileging a more integrated, pragmatic and participative perspective in order to strengthen their resilience capabilities and adapt to the contemporary environmental and societal challenges they must face, the major key lies in the adoption of local governance modes in tune with their specific territorial context. In particular, the mobilization of all kind of innovations, especially institutional innovations, appears decisive for coping with the multiple sources of vulnerabilities and risks that affect territories and their populations, and, in fine, their potential of development.

Keywords: Local Governance, Institutional Innovations, Spatial planning, Territorial Resilience, Vulnerabilities

Face aux défis environnementaux et sociétaux contemporains, les approches traditionnelles de la planification spatiale sont aujourd'hui confrontées à des limites importantes en termes de pertinence et d'efficacité. En particulier, leur caractère descendant (« top-down ») et homogénéisant ne tenant pas compte de la spécificité des territoires (Rebelo et al., 2023) apparaît inopérant face à des problématiques locales différenciées de développement socioéconomique, de gestion des vulnérabilités (notamment environnementales et sociales) et de construction de capacités adaptées de résilience territoriale (Hamdouch et al., 2023).

Pour ne prendre qu'un exemple, celui de la prévention et gestion des risques en France (comme le risque inondation), le caractère descendant de la gouvernance, couplé à la multiplicité et la fragmentation des acteurs de la prévention et gestion des risques naturels (État central et ses administrations déconcentrées, collectivités territoriales, syndicats, secteurs privés etc.), complexifie l'ensemble du processus et son efficacité. Ainsi, de la prévision, de l'alerte à la gestion de crise proprement dite (forces de secours, santé), puis de la post-crise et du « retour à la normale » (experts, assureurs, justice), l'ensemble des outils institutionnels existants en la matière instrumentent le rapport de forces (Goutx, 2012) entre les représentants du gouvernement et les acteurs locaux. Cette organisation hiérarchique/verticale, qui persiste malgré les différents actes de décentralisation, est en soi un facteur limitant la résilience et le développement d'une véritable « culture de risque » locale.

C'est pour faire face à cette limite structurelle que le modèle français de prévention et de gestion des risques naturels tente depuis quelques années de faire participer davantage l'échelon local et la société civile (consultation institutionnelle, développement d'une culture du risque, communication à destination de la population, prise en compte des besoins et préférences des acteurs locaux et de la population concernés) à l'anticipation et l'organisation territoriale de cette gestion (Leone et al., 2010; Meyer et al., 2015).

D'une manière plus générale, et toutes choses égales par ailleurs (cadre légal et réglementaire commun, politiques nationales et régionales vis-à-vis des territoires, institutions de financement et d'accompagnement, etc.), ces limites interrogent en réalité la *capacité de chaque territoire à concevoir et mettre en œuvre un mode de gouvernance en adéquation avec ses ressources, difficultés et besoins spécifiques* (Hamdouch, 2022).

Pour Bruno Latour (2005), nous sommes passés du « temps du temps » au « temps de l'espace ». Le « temps du temps » permettait une succession de périodes différentes en termes d'appréhension et de résolution des problèmes se posant à un territoire ou une communauté humaine. Les périodes se succédant les unes aux autres, le traitement des problèmes pouvait se résumer à un changement des approches en fonction des enjeux dominants. Par contraste, la montée des problématiques écologiques fait passer au « temps de l'espace », qui se caractérise par une multiplicité des visions du même problème. Il ne s'agit plus de succession mais de simultanéité, rendant une coordination adaptée et efficace des acteurs encore plus fondamentale.

Plus précisément, dans un contexte désormais structurellement incertain et contraint par des défis environnementaux et sociétaux majeurs (Hamdouch et al., 2023), la nature et le jeu des acteurs locaux (Hamdouch & Zuideau, 2010a, 2010b) détermine très largement leur capacité à se coordonner pour bâtir des choix collectifs légitimes, « praticables » et efficaces (Hamdouch, 2005), dans la définition des priorités dans les projets comme des modalités de leur mise en œuvre et d'évaluation.

In the face of contemporary environmental and societal challenges, traditional approaches of spatial planning are today seriously limited in their relevance and efficiency. The top-down orientation and homogenizing nature of such approaches, which neglect the specificity of territories (Rebelo et al., 2023), appear unable to take into account their differentiated local patterns in terms of socioeconomic development bases, of managing their vulnerabilities (especially the environmental and social ones) and of building capabilities of resilience within each particular territorial context (Hamdouch et al., 2023).

To take just an example, that of risk prevention and management (e.g. flooding risk management) in France, the prevalent top-down approach to governance, combined with the multiplicity and fragmentation of the actors involved in the prevention and management of natural risks (e.g., the national state and its subdivisions at various spatial scales; the regional, county and municipal governments, semi-public organizations, private actors) complexify the process and limit its efficiency. Indeed, from the forecasting of risks to the management of the crisis when it occurs (i.e., rescue forces), then to post-crisis period and the recovery process (e.g., experts, insurance companies, courts), the whole dedicated set of institutional tools and mechanisms are instrumentalizing the power relations among state officers and local actors (Goutx, 2012). This hierarchic/vertical organization, which persists despite successive decentralization laws, constitutes in itself a factor that weakens the resilience and the building of a genuine "culture of risk" at the local level.

The progressive awareness of such structural limits has lead public authorities over the years to reconsider the French model of natural risks prevention and management and give more room to the local scale and to civil society participation (through institutional consultations, the development of a local culture of risk, communication channels dedicated to the population, better consideration of the needs and preferences of the local actors and people) within the anticipation of risks and the territorial organization of their management (Leone et al., 2010; Meyer et al., 2015).

More broadly, and everything equal with regards to given institutional settings (e.g., legal and regulatory common framework, national and regional policies dedicated to territories, funding and supporting institutions), those above-mentioned limits are in reality questioning the *capacity of each territory for designing and implementing a governance mode in tune with its specific resources, difficulties and needs* (Hamdouch, 2022).

Indeed, in line with Bruno Latour (2005), we have switched from a "time of time" logic to a "time of space" one. The first logic was allowing for a succession of different periods in terms of addressing the problems posed to a territory or a human community, and for solving them. With periods following one and other, the treatment of problems consisted mostly in a change in the approach according to the dominant challenges they posed. By contrast, the rise of ecological concerns is inducing a switch towards a "time of space" dynamics characterized by a multiplicity of visions for the same problem. As such, while simultaneity is replacing succession in problem-addressing and solving, the need for an adapted and efficient coordination among actors becomes even more crucial.

More precisely, in a context becoming structurally uncertain and constrained by major environmental and societal challenges (Hamdouch et al., 2023), the nature of local actors and the "game" played among them (Hamdouch & Zuideau, 2010a, 2010b) is fundamental for their capacity to coordinate their visions and actions in order to build collective choices that should be at the same time legitimated, "workable" and efficient (Hamdouch, 2005), for the definition both of the priorities among different projects and of the modalities of their implementation and evaluation.

Chaque territoire est ainsi soumis à cette contrainte de coordination des acteurs locaux s'il veut être en mesure d'anticiper ses vulnérabilités et difficultés, de mobiliser ses ressources propres et d'en créer ou attirer de nouvelles (Corodescu-Rosca et al., 2023), et, conséquemment, de pouvoir concevoir et engager une stratégie et trajectoire de « résilience dynamique » (Hamdouch et al., 2013; Hamdouch, 2022) qui réponde à ses spécificités « de terrain » actuelles et futures.

Cependant, cette capacité de coordination pour construire une trajectoire locale de résilience ne va pas de soi. En effet, en raison des conflits d'objectifs et d'intérêts (de « rationalités ») caractérisant les différentes catégories d'acteurs, comme des télescopes d'horizons temporels et d'échelles spatiales de projection et d'action, les blocages institutionnels et organisationnels inhérents à toute problématique de coordination sont inévitables (Hamdouch, 2005).

Pour reprendre l'exemple de la prévention et gestion des risques naturels en France, les conflits d'intérêts qui peuvent caractériser les relations entre le local et les administrations déconcentrées de l'État sont très parlants. Ainsi, lorsque les administrations déconcentrées de l'État doivent accompagner les collectivités locales dans la mise en place d'un projet de réglementation sur les risques et l'urbanisme, les divergences d'intérêts fréquentes concernent les situations où le local aspire à plus de latitudes pour le développement socioéconomique de son territoire alors que l'État pointe l'irresponsabilité de certains élus en matière d'urbanisme (Anziani, 2010; Chauveau et al., 2011).

Là aussi, depuis ces dernières années, les politiques urbaines de prise en compte des risques basées essentiellement sur la protection des territoires (digue, barrage, champ d'expansion de crue, etc.) évoluent progressivement vers une gestion plus globale intégrant à la fois des mesures structurelles (génie civil) et non structurelles (rythme de la nature, aménagement du territoire, implication de la société civile, communication).

À titre d'exemple, après le classement du val de TOURS (France) en tant que Territoire à Risque d'Inondation (TRI), une Stratégie Locale de Gestion du Risque Inondation (SLGRi) a été élaborée selon trois axes (1) le mode du développement du val, (2) l'atténuation de sa vulnérabilité, (3) et la préparation des acteurs à une crue majeure. Si le système de digues reste pertinent en cas de faible crue, cette SLGRi prévoit en revanche l'organisation de l'entrée de l'eau dans le val principal en aménageant un point de surverse en vue de limiter le risque de rupture de digue, conséquence au 19^e siècle de trois inondations historiques de la Loire (ATU, 2016). Cette SLGRi témoigne ainsi de l'évolution récente dans la perception et la gestion des risques naturels par les autorités locales avec le développement d'une culture de risque partagée (retours d'expériences -REX) et une communication plus efficace (réunions publiques, médias, Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs -DICRIM).

Au besoin de « localisation » au moins partielle de la planification et la gouvernance des projets et politiques spécifiques au territoire, en termes de développement comme de stratégie de résilience, s'ajoute la nécessité de clarifier le rôle et les responsabilités des différentes catégories d'acteurs, leurs échelles spatiales d'intervention, et leur positionnement dans les étapes ou phases du processus décisionnel.

À nouveau, l'exemple de la prévention et de la gestion des risques naturels en France offre une illustration utile de l'importance d'une gouvernance locale adaptée. En situation d'urgence, la gestion d'une catastrophe (Saadatseresht et al. 2009; Alaeddine et al., 2015) requiert deux principales catégories d'acteurs: ceux impliqués dans la gestion concrète de la crise (forces de secours et de sécurité, les agents de la santé, ceux de la logistique, etc.), et les décideurs chargés de la coordination de l'ensemble du dispositif (centre opération-

Every territory is therefore facing such a coordination constraint of the local actors if it seeks to be able at the same time to anticipate its vulnerabilities and difficulties, to mobilize its resources or create new ones (Corodescu-Rosca et al., 2023), and, consequently, to be able to design and engage a strategy and trajectory of "dynamic resilience" (Hamdouch et al., 2013; Hamdouch, 2022) that match its present and future "terrain" specificities.

Still, such coordination capacity for building a local resilient trajectory is not self-evident. Indeed, given the natural conflicts of objectives and interests (i.e., "rationalities") among the different categories of actors, along with the clashes between their respective time and scale horizons for projection and action, the institutional and organizational brakes inherent to every coordination setting are unavoidable (Hamdouch, 2005).

Referring again to the case of natural risks prevention and management approach in France, especially flooding risks, the conflicts that can characterize the relationships between the local actors and the territorialized state administrations are very telling. Indeed, when the latter administrations are required to work with local authorities in implementing a new national regulation on risks and urbanism, the frequent conflicts of interests relate to situations in which local authorities aspire to more degrees of freedom for the socioeconomic development of their territory while the National State invokes the incompetence, even irresponsibility of certain elected local representatives regarding urbanism matters (Anziani, 2010; Chauveau et al., 2011).

However, over the last few years, national urban policies regarding natural risks focused on the mere protection of territories – thanks to infrastructures such as dikes, dams and flood expansion areas – are progressively evolving towards a more global management approach combining structural measures (civil engineering) with non-structural ones (e.g., respecting the rhythm of the nature, taking into account spatial planning dimensions, strengthening involvement of the civil society, better information and communication).

An example of this shift is given through the classification process of the Val de Tours region (France) as a "Territory at Risk of Flooding" ("TRI" or "Territoire à Risque d'Inondation" in the French regulation jargon). Following this classification, a Local Strategy of Flood Risk Management (FRM) (called "Stratégie Locale de Gestion du Risque Inondation" or "SLGRi") was implemented for the Val de Tours according to three axes: (1) the type of development of the valley; (2) vulnerability reduction; and (3) the preparation of the actors to face a major flood. While the dykes system remains relevant in case of a minor water rise (minor or moderate flood event), the SLGRi foresees the entry of water in the valley by activating an overflow point in order to limit the risk of dyke failure, which happened in the 19th century with three historic floods of the Loire river (ATU, 2016). Hence, the SLGRi illustrates the recent evolution in the perception and management of natural risks by local authorities with the development of a more shared risk culture (feedback from recent events -REX) and effective communication (public meetings, media, Communal Information Document on Major Risks -DICRIM) (Ferrer et al., 2018).

From a general perspective, there is not only a need to "(re)locate" at least partly the planning and governance of projects and policies specific to the territory considered, in terms of development and of strategy of resilience, but equally to clarify the role and responsibilities of the different categories of actors, their spatial scales of intervention, and their positioning within the phases of the whole decision-making process.

Again, the case of the prevention and management of natural risks in France provides a useful illustration of the importance of adapted local governance. While crisis management (Saadatseresht et al. 2009; Alaeddine et al., 2015) requires two main types of actors, i.e. those in charge of concrete crisis management (e.g., fire brigades, health and

nel de gestion de crise). En revanche, la gestion post-catastrophe sous l'angle de l'endommagement (Leone & Vinet, 2006; Leone et al., 2010) implique d'autres catégories d'acteurs que sont les experts (ingénieurs, architectes, urbanistes, assureurs) en plus des autorités/décideurs. Les premiers évaluent les dommages subis et les seconds répondent aux besoins des sinistrés et de la population en générale.

L'intervention de la société civile (Leone et al., 2010) est quant à elle de plus en plus requise pour une meilleure résilience des territoires à la fois d'une manière préventive (appropriation adéquate des consignes de gestion de crise, documents d'information comme le DICRIM, participation aux consultations et enquêtes publiques lors de la mise en place d'un plan de prévention des risques), et proactive (donner l'alerte localement, surveillance des dispositifs de protection, solidarité entre territoires limitrophes pour l'accueil de sinistrés).

De manière plus générale, les conflits et télescopages de tous ordres entre différentes catégories d'acteurs ne peuvent être atténués ou dépassés qu'en recourant, précisément, à de nouvelles approches de la gouvernance territoriale faisant appel à des mécanismes de coordination et de planification davantage localisés, pragmatiques, contextuels et horizontaux, accordant une large place à l'auto-organisation, la participation, la délibération, la négociation, la concertation, l'ajustement mutuel, l'expérimentation et l'apprentissage collectif (Hamdouch, 2005).

In fine, il s'agit donc bien de la (co)construction et mobilisation de capacités d'innovation institutionnelle, sociale et organisationnelle (Nyseth & Hamdouch, 2019; Hamdouch & Nyseth, 2023) à différentes échelles spatiales, et notamment locale, pour inventer des modes de planification et de gouvernance spécifiques au territoire considéré ouvrant sur de réelles perspectives de résilience (Hamdouch et al. 2017).

Dans cette perspective, et quel que soit le champ considéré (environnemental, social, économique, culturel...), le « couple vulnérabilités-résilience » (Quenault, 2013, 2015) et les modalités pour le « gérer », en fonction des ressources et capacités du territoire, constitue un point central dans l'approche de planification spatiale en vigueur ou à engager, et donc de la conception de la gouvernance locale adaptée à une gestion efficace de ce « couple ».

En effet, selon les domaines (risques naturels, gestion des ressources, protection de l'environnement, préservation de la biodiversité, cohésion sociale, développement économique, etc.) des espaces d'action, leur échelle (métropole, ville, quartier, îlot), leur nature (artificialisés, naturels, protégés etc.) et leur fonction ou utilisation (habitation, industries, infrastructures, commerces, loisirs, etc.), les modalités concrètes de gouvernance dans le cadre d'approches de planification pertinentes au plan local seront bien entendu différenciées. Le type d'acteurs impliqués et leurs rôles respectifs seront également variés. Mais une constante demeure: en termes de modalités d'anticipation, de négociation, de définition de plans d'action et de projets de réponse appropriée aux besoins ou contraintes, et de capacité à bâtir des solutions adaptées en termes de résilience et d'efficacité, ce sont bien les principes, processus et mécanismes de coordination privilégiés, i.e. le « modèle » de planification et de gouvernance, qui permettront de construire et mettre en œuvre la capacité de résilience requise et la trajectoire de son déploiement (Hamdouch, 2022; Corodescu-Rosca et al., 2023).

En particulier, et en fonction des territoires considérés, les relations entre développement économique et environnement sont traitées différemment. Des travaux montrent que le mode de coordination des collectivités locales à l'intérieur de structures intercommunales peut être déterminant pour faire émerger des nouvelles ressources. En effet, le foncier est fortement mobilisé pour le développement des

logistic actors) and decision-makers in charge of the overall crisis coordination, post-disaster management from the perspective of damage (Leone & Vinet, 2006; Leone et al., 2010) involves other types of actors such as experts (engineers, architects, town planners, insurers) in addition to authorities decision makers. The former assess the damage occurred/suffered and the latter rescue the victims and the population in general.

The intervention of citizens (Leone et al., 2010) is more and more required for a better resilience of the territories both in a preventive way (appropriation of crisis management instructions, DICRIM, public participation during the implementation of the risk prevention plan) and proactively (warning at local scale, monitoring protection systems, solidarity between cities during mass evacuation).

Beyond particular angles of the analysis of coordination and governance processes, the conflicts and clashes of all kind among the different categories of actors cannot be attenuated or overcome without relying, precisely, on coordination and governance mechanisms that should be at the same time more localized, pragmatic, contextual and horizontal. These mechanisms should therefore devote more room to self-organized processes, participation, deliberation, negotiation, concertation, mutual adjustment, experimentation and collective learning (Hamdouch, 2005).

In fine, what is required is the (co)construction and mobilization of institutional, social and organizational innovation capacities (Nyseth & Hamdouch, 2019; Hamdouch & Nyseth, 2023) at different spatial scales, particularly the local one. These capacities are needed as the foundations for creating specific modes of planning and governance within the territory considered, hence resulting in a real and adapted trajectory of resilience (Hamdouch et al., 2017).

In such a perspective, and whatever the field considered (e.g., environmental, social, economic and/or cultural), the "couple vulnerabilities-resilience" (Quenault, 2013, 2015) and the modalities for managing it depending on the resources and capacities of the territory, constitute the nodal point of the existing or potential spatial planning approach to be engaged, and, by consequence, of the design of a local governance mode adapted to an efficient management of this "couple".

Indeed, depending on the domains of action addressed (e.g., natural risks, resource management, protection of the environment, preservation of the biodiversity, social cohesion, economic development), the spatial scale considered (e.g., metropolitan area, city, district, neighborhood), the nature (e.g., natural, artificialized, protected) and function or dedicated use of spaces (e.g., housing, infrastructures, industries, retail, leisure), the concrete modalities of governance within relevant local planning approaches will also be differentiated. The type of actors involved and their respective roles will also be varied. But a constant remains: in terms of anticipation, negotiation and definition of action plans and projects meant as appropriate responses to specific needs or constraints, and of the capacity of building adapted and efficient solutions for resilience, it is clearly the principles, processes and coordination mechanisms privileged (i.e. the planning and governance "model") that will allow for building and implementing the required resilience capacity and the trajectory of its deployment (Hamdouch, 2022; Corodescu-Rosca et al., 2023).

In particular, and depending on the territories considered, the articulation between economic development and environmental issues will be treated differently. A body of research shows that the coordination mode of local authorities within inter-municipal structures can be crucial for the emergence of new resources. Indeed, land resources are strongly mobilized for the economic development of such structures, but they are at the same time a key for the building of a collective intermunicipal identity (Serrano & Demazière,

activités économiques par les intercommunalités mais il est aussi une ressource pour la construction de l'identité de l'intercommunalité (Serrano & Demazière, 2016). Dans les projets de développement territorial, les acteurs se réunissent en fonction de proximités géographiques ou de leur appartenance à des réseaux semblables et construisent une vision du territoire de manière à résoudre un problème. La construction d'une vision commune est de fait un véritable processus de négociation qui permet de transformer les concurrences en solidarités. Le processus modifie les modes d'appropriation et d'utilisation des ressources et peut faire apparaître de nouvelles ressources qui n'existent que grâce à la coopération.

Peyrache-Gadeau et al. (2010) ont décomposé le schéma d'émergence de ressources territoriales en trois étapes : les processus cognitifs, la formation de réseaux et la mise en place d'organisations pour mobiliser les acteurs. Chaque étape nécessite une coordination pour le partage d'une vision commune. L'étape de la production du diagnostic peut correspondre aux processus cognitifs au cours desquels est produite une connaissance partagée. Néanmoins, dès cette étape, il ne s'agit pas d'un simple ajustement des acteurs économiques et des acteurs publics. La coordination des acteurs délimite un espace qui va inclure certaines ressources locales, d'une part, et qui va transformer par le mode de coopération des ressources latentes en actifs, d'autre part. Le territoire devient ainsi une entité active ou un actant (Leloup et al., 2005).

Dès lors, on comprend l'importance de la gouvernance des acteurs qui sont à la fois une réponse à un problème posé mais qui contribuent aussi à définir le problème. Lardon et al. (2005) insistent sur la nécessité d'inclusion des parties prenantes aux projets d'aménagement ou de développement, en particulier les acteurs marginaux ou sous-représentés car ils peuvent être porteurs d'enjeux (et potentiellement de solutions) qui, autrement, risquent de demeurer cachés. Ce risque est d'autant plus grand que dans des situations d'asymétries de pouvoir des acteurs, d'incomplétude de l'information et d'incertitude, la tentation est grande de simplifier le problème ou de privilégier « l'entre-soi » pour se rassurer.

Au-delà, pour qu'il puisse y avoir une véritable action territoriale, les lieux de coopération doivent être portés par des structures de coopération qui permettent de développer un projet partagé et une contractualisation des relations ou des engagements à l'intérieur du périmètre de coopération (Leloup et al., 2005). De ce point de vue, le projet urbain (Pinson, 2004) ou l'élaboration de documents de planification stratégique (Loudiyi, 2008) sont de bons laboratoires pour observer la gouvernance des acteurs et leur effets sur le territoire. Le projet urbain est un instrument de politique publique à la fois technique et social. Un ensemble de techniques est mis en œuvre pour atteindre un objectif mais c'est aussi un processus relationnel dans lequel les acteurs échangent de l'information, s'ajustent et affirment une identité et des actions. L'élaboration de documents d'urbanisme stratégique, par exemple comme le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) en France, est aussi à la fois une arène où l'hétérogénéité et la singularité des situations s'exprime, et un lieu de coordination des acteurs qui produit des référents collectifs, des conventions et des normes pour réguler l'action collective.

Dans un contexte de développement local et de raréfaction des ressources, le problème n'est plus d'identifier et de gérer les ressources mais de les combiner pour créer des synergies. Néanmoins, une gouvernance qui ne serait basée que sur le consensus et la coopération présente des limites ou des revers car elle peut conduire à écarter les sujets qui fâchent et empêchent de remettre à jour les intérêts acquis et les « solutions » existantes. On retrouve ici le risque d'« apprentissage superstitieux » mis en évidence par Levitt & March (1988) dans un contexte organisationnel, c'est-à-dire de refus d'affronter les problèmes nouveaux et de ne considérer que les problèmes pour lesquels on a déjà élaboré une solution.

2016). In that perspective, the actors assemble within the territorial development projects according to their geographical proximities and/or to similar networks, and therefore build a shared vision of the territory for solving a specific problem. In fact, the building of such vision constitutes a genuine process of negotiation that can transform competitions into solidarities. Indeed, the process modifies the modes of appropriation and use of resources, as well as allow for the emergence of new resources that cannot exist otherwise without cooperation.

Building on this perspective, Peyrache-Gadeau et al. (2010) distinguish three phases in the resource emergence dynamics: the cognitive processes, the building of networks, and the implementation of organizations for mobilizing the actors. Each phase requires a specific coordination for the sharing of a collective vision. The elaboration of the diagnosis can correspond to the cognitive processes within which a shared knowledge is produced. However, within and from this phase on, it is not only a matter of a mere adjustment between the economic actors and public authorities. On the one hand, the coordination among actors defines a space which will include certain local resources; on the other hand, it will also transform potential resources into assets. Therefore, the territory becomes an active entity or an acting body (Leloup et al., 2005).

Subsequently, one can understand the importance of the governance among actors, which constitutes a solution to a problem and at the same time contributes to the definition of the problem itself. Lardon et al. (2005) emphasize the need to involve all stakeholders within the planning or development projects, and in particular the marginal or under-represented actors because they can defend specific challenges (and potentially solutions) that otherwise risk remaining hidden. Such risk is particularly high when in situations characterized by power asymmetries, incomplete information and uncertainty, such that there is great temptation for "simplifying" the problem or for treating it only among few actors accustomed to work together, hence collectively more confident in their decisions.

Moreover, for the existence of genuine territorial action, the cooperation spaces must be supported by collaboration structures which allow both for the development of shared projects and for the design of commitments and contracting relationships within the cooperative perimeter (Leloup et al., 2005). From this point of view, the urban project (Pinson, 2004) or the elaboration of strategic planning documents (Loudiyi, 2008) constitute real "laboratories" for observing governance among the actors and their impact on territories. As such, the urban project is a public policy instrument that is both technical and social. Indeed, if the project relies on an ensemble of techniques mobilized for reaching an objective, it is also a relational process in which the actors exchange information, adjust mutually, and promote an identity and particular actions. The elaboration of strategic urban planning documents in France, such as the SCoT Territorial Coherence Plan, is an arena in which the heterogeneity and singularity of situations are expressed, and a coordination space that produces for the actors collective landmarks, conventions and norms that regulate the collective action.

In a context of a local development constrained by the increasing scarcity of resources, the key issue is not anymore simply to identify and manage its own resources but to combine them with those owned by others in order to create synergies. Nevertheless, a governance scheme that would be solely based on consensus and cooperation presents limits and potential counter-effects in the sense that it can lead to the exclusion of topics that could update the prevailing interests and solutions. This pitfall is in line with the idea of "superstitious learning" coined by Levitt & March (1988) in an organizational context. Such so-called learning consists of denying new problems while only addressing issues for which workable solutions have already been implemented.

A contrario, l'émergence de problèmes nouveaux et la nécessité subséquente de s'adapter requiert des acteurs du territoire la construction d'une capacité d'apprentissages croisés favorisant l'action collective et les « initiatives socialement créatives » (Moulaert et al., 2013) face à une situation locale émaillée de vulnérabilités de tout ordre.

Cette dynamique locale collective, à la fois innovante et partagée de construction de visions et solutions favorisant durablement l'atténuation des vulnérabilités et le renforcement de la résilience du territoire, suppose, en amont et parallèlement, l'émergence et la consolidation d'une « rationalité systémique », en particulier « contextuelle » ou « de processus » (March, 1978) ou encore « socialisée » (Arrow, 1986) favorisant, via une coordination adaptée et inclusive, des choix collectifs à la fois légitimés et au moins partiellement efficaces, à la différence d'une logique de rationalité strictement individuelle débouchant le plus souvent sur le conflit, l'immobilisme ou le déclin (Hamdouch, 2005). Le « modèle » de gouvernance locale qui peut, potentiellement et positivement, en résulter constituera alors le « socle commun » d'une planification spatiale partagée réellement orientée vers la construction de « leviers de résilience » face aux défis sociétaux, économiques et environnementaux comme aux multiples sources d'incertitude et de vulnérabilité qui désormais affectent tous les territoires, quelle que soit leur taille, nature ou localisation géographique.

En ce sens, la nécessité d'affronter les crises que nous traversons aujourd'hui (et qui persisteront vraisemblablement dans le futur), notamment en matière énergétique, alimentaire, sanitaire, écologique, économique et géopolitique constitue non plus un choix, mais une contrainte incontournable que chaque territoire doit tenter de « gouverner », avec ses acteurs et au plus près de leurs besoins actuels et à venir, en particulier au travers d'une démarche d'innovation collaborative et inclusive dans tous les domaines.

REMERCIEMENTS

Les éditeurs invités de ce numéro spécial tiennent à remercier très chaleureusement les auteurs/autrices et les évaluateurs/évaluatrices pour leur contribution précieuse à la réalisation de ce volume. De même, sans le soutien et le suivi sans faille de la part des Éditeurs de la revue tout au long du processus de soumission, d'évaluation et de validation des articles, la préparation et la réalisation du numéro dans des conditions très satisfaisantes en termes de qualité et de délais n'auraient sans doute pas été possibles.

REFERENCES

- Agence d'urbanisme de l'Agglomération de Tours - ATU (2016). *Stratégie Locale de Gestion du Risque d'Inondation. Document cadre*, 64 p. URL : <https://www.tours-metropole.fr/sites/default/files/slgr-light2.pdf>
- Alaeddine, H., Serrhini, K., Maizia, M. & Néron, E. (2015). A spatio-temporal optimization model for the evacuation of the population exposed to flood hazard. *Natural Hazards and Earth System Science*, 15: 687-701. <https://doi.org/10.5194/nhess-15-687-2015>
- Anziani, A. (2010). *Xynthia: les leçons d'une catastrophe (rapport d'étape)*. Rapport d'information n°554 (2009-2010) de M. Alain Anziani, fait au nom de la Mission Commune d'Information (MCI) sur les conséquences de la tempête Xynthia. Sénat, Paris, 10 juin 2010. URL : https://www.senat.fr/rap/r09-554/r09-554_mono.html
- Arrow, K. J. (1986). Rationality of self and others in an economic system. *Journal of Business*, 59 (4) : 5385-5399.

By contrast, the emergence of new problems and the subsequent need to adapt to them require from territorial actors the construction of cross-learning capabilities that favor collective action and "socially-creative initiatives" (Moulaert et al., 2013) for dealing with local situations experiencing multiform vulnerabilities.

This collective local dynamic, both innovative and shared for the construction of visions and solutions favoring the attenuation of the vulnerabilities and the strengthening of the territorial resilience requires, beforehand and in parallel, the emergence and the consolidation of a "systemic rationality", in particular a "contextual" and "procedural" one (March, 1978), or a "socialized rationality" (Arrow, 1986). This form of rationality can favor, through an adapted and inclusive coordination, collective choices that are potentially at the same time legitimized and at least partially efficient, by contrast with a strictly individual rational logic resulting frequently in conflict, immobilism or decline (Hamdouch, 2005). The governance that results from it could potentially and positively form the collective base for a shared spatial planning approach oriented towards the building of "resilience levers" for facing societal, economic and environmental challenges, as well as the multiple sources of uncertainty and vulnerability that affect all territories, whatever their size, nature or geographical location.

In that sense, the need to face ongoing crises (and probably persisting ones in the future) in the energy, food, health, ecological and geopolitical fields, is not anymore a matter of choice, but an unavoidable constraint that each territory must try to "govern" with its actors and in close relation to their present and future needs, in particular through a collaborative and inclusive innovation dynamic in all domains.

ACKNOWLEDGEMENTS

The Guest Editors of this Special Issue would like to thank warmly all the Authors and Referees for their essential contribution to the making of the volume. No less crucial has also been the support and continuous help of the CJRS Editors-in-Chief all along the submission, evaluation, validation and editing process in the preparation and finalization of the publication. We would like to thank them sincerely for their implication and kind guidance that made the volume target, and hopefully achieve, the highest quality of scientific delivery in the very reasonable time span of 18 months since the starting of the publication project.

- Chauveau, E., Chadenas, C., Comentale, B., Pottier, P., Blanlœil, A., Feuillet, Th., Mercier, D., Pourinet, L., Rollo, N., Tillier, I. & Trouillet, B. (2011). Xynthia: leçons d'une catastrophe. *Cybergeo: European Journal of Geography* [En ligne], Environnement, Nature, Paysage, document 538. <https://doi.org/10.4000/cybergeo.23763>
- Corodescu-Rosca, E., Hamdouch, A. & Iatu, C. (2023). Innovation in urban governance and economic resilience. The case of two Romanian regional metropolises: Timișoara and Cluj Napoca. *Cities*, 32: 104090. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.104090>
- Ferrer, L., Curt, C. & Tacnet, J.-M., (2018). Analysis of a risk prevention document using dependability techniques: a first step towards an effectiveness model. *Natural Hazards and Earth Systems Science*, 18: 1201-1221. <https://doi.org/10.5194/nhess-18-1201-2018>
- Goutx, D. (2012). Rôle des individus dans la prévention des risques d'inondation et la gestion de crise. *23èmes Journées Scientifiques de*

l'Environnement - Risques environnementaux: détecter, comprendre, s'adapter, janvier 2012, Créteil, France. En ligne (accédé le 20-04-2023): <https://hal.science/hal-00675494>

Hamdouch, A. (2005). Émergence et légitimité des institutions, coordination économique et nature de la rationalité des agents. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 18 (2): 227-259. <https://doi.org/10.1080/13511610500096558>.

Hamdouch, A., 2022. Résilience territoriale. *Développement Durable et Territoires*, 13 (3), décembre, [En ligne]. <https://journals.openedition.org/developpementdurable/21989>

Hamdouch, A., Depret, M.-H. & Tanguy, C. (Eds.) (2012). *Mondialisation et résilience des territoires: Trajectoires, dynamiques d'acteurs et expériences*. Presses de l'Université du Québec: Québec.

Hamdouch, A., Nyseth, T., Demazière, C., Førde, A., Serrano, J., & Aarsæther, N. (Eds.) (2017). *Creative approaches to planning and local development. Insights from small and medium-sized towns in Europe*. Routledge: London and New York.

Hamdouch, A. & Nyseth, T. (2023). Can institutional innovation change the city? Theoretical landmarks and research perspectives. *Cities*, 137 (June): 104287. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104287>

Hamdouch, A., Serrano, J., & Serrhini, K. (2023). Editorial note – Spatial planning and territorial resilience: the challenge of major environmental and societal changes. *Canadian Journal of Regional Science*, 46 (1): 3-7.

Hamdouch A. & Zuideau B., 2010a. Sustainable Development, 20 Years On: Methodological Innovations, Practices, and Open Issues. *Journal of Environmental Planning and Management*, 53 (4): 427-438.

Hamdouch A. & Zuideau B., 2010b. Diversité territoriale et dynamiques socio-institutionnelles du développement durable: Une mise en perspective. *Géographie, Économie, Société*, 12 (3): 243-259.

Quenault, B. (2012). Mondialisation, mutations urbaines et vulnérabilité au changement climatique: quelles stratégies de résilience pour un développement urbain durable? In Hamdouch, A., Depret, M.-H. & Tanguy, C. (Eds.), *Mondialisation et résilience des territoires: Trajectoires, dynamiques d'acteurs et expériences* (pp. 227-246). Presses de l'Université du Québec: Québec.

Quenault, B. (2015). La dialectique vulnérabilité/adaptation des villes au changement climatique comme potentiel destructeur/créateur: Quelles perspectives pour un développement urbain durable? In Forest, J. & Hamdouch, A. (Eds.), *Quand l'innovation fait la ville durable* (pp. 19-44). Presses Polytechniques et Universitaires Romandes: Lausanne.

Lardon, S., Tonneau, J.-P., Raymond, R., Chia, E. & Caron, P. (2008). Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture. Analyse de trois situations en France et au Brésil. *Norois*, 209: 17-36.

Latour, B. (2005). De la politique du temps à la politique de l'espace? In *Espaces, savoirs et incertitudes*, R. Rémy, V. November, C. D'Alessandro-Scarpari, & F. Charvolin (Eds.), pp. 5-15. Ibis Press: Paris.

Leloup, F., Moyart, L. & Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? *Géographie, Économie, Société*, 7 (4): 321-31.

Leone, F. & Vinet, F. (2006). La vulnérabilité, un concept fondamental au cœur des méthodes d'évaluation des risques naturels. In F. Leone & F. Vinet (Eds.), *La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles: analyses géographiques* (pp. 9-25). Collection Géorisques, n° 1, Service des publications de l'Université Montpellier III: Montpellier. En ligne (accédé le 20-04-2023): https://www.researchgate.net/publication/311172443_La_vulnerabilite_un_concept_fondamental_au_coeur_des_methodes_d%27evaluation_des_risques_naturels

Leone, F., Meschinot de Richemond, N. & Vinet, F. (2010). *Aléas naturels et gestion des risques*. PUF: Paris.

Levitt, B. & March, J. G. (1988). Organizational Learning. *Annual Review of Sociology*, 14: 319-340.

Loudiyi, S. (2008). Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont. *Norois*, 209: 37-56.

March, J. G. (1978 [1991]). Bounded rationality, ambiguity and the engineering of choice. *Bell Journal of Economics*, 9 (2): 587-608.

Meyer, V., Kuhlicke, C., Luther, J., Fuchs, S., Priest, S., Dorner, W., Serrhini, K., Pardoe, J., McCarthy, S., Seidel, J., Palka, G., Unnerstall, H., Viavattene, C. & Scheuer, S. (2012). Recommendations for the user-specific enhancement of flood maps, *Natural Hazards and Earth Systems*: 1701-1716. <https://doi.org/10.5194/nhess-12-1701-2012>

Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A., & Hamdouch, A. (Eds.) (2013). *The international handbook on social innovation: Collective action, social learning and transdisciplinary research*. Cheltenham: Edward Elgar.

Nyseth, T. & Hamdouch, A. (2019). The Transformative Power of Social Innovation in Urban Planning and Local Development. *Urban Planning*, 4 (1): 1-6. DOI: 10.17645/up.v4i1.1950.

Peyrache-Gadeau, V., Perron, L. & Janin, C. (2010). Les temporalités de la ressource territoriale. Enseignements à partir d'expériences en Rhône-Alpes. *Colloque Aisre-Asrdlf*, Aoste, septembre.

Pinson, G. (2004). Le projet urbain comme instrument d'action publique." In *Gouverner par les instruments*, P. Lascoumes & P. Le Galès (Eds.), pp. 199-233. Presses de sciences Po: Paris.

Rebelo, S., Hamdouch, A. & Carrière, J.-P. (2023). La fabrique de la ville face aux défis sociétaux et environnementaux: le cas de porto. *Revue Canadienne des Sciences Régionales*, 46 (1): 16-31.

Saadatseresht, M., Mansourian, A. & Taleai, M. (2009). Evacuation Planning Using Multiobjective Evolutionary Optimization Approach. *European Journal of Operational Research*, 198 (1): 305-314. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2008.07.032>

Serrano, J. & Demazière, C. (2016). Le foncier des espaces périurbains dans la planification spatiale: une construction intercommunale et interterritoriale. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 4: 737-766. <https://doi.org/10.3917/reru.164.0737>