

## **Le territoire, acteur pivot du XXI<sup>e</sup> siècle**

Extrait de

### **Essai sur l'œconomie**

Pierre Calame

Préface de James K. Galbraith

Comment, dans le contexte de la mondialisation, l'humanité peut-elle concilier les nécessités économiques avec le fait incontournable que les ressources naturelles sont limitées ? C'est la question que pose Pierre Calame dans cet ouvrage. Le système actuel de production et d'échange de biens et de services n'atteint pas – et c'est très visible en ces temps de crise – les objectifs que l'on doit assigner aux lois qui régissent les sociétés. Il creuse un fossé profond entre des gagnants, minoritaires, et la masse des perdants qui vivent dans le dénuement. L'auteur s'intéresse à l'énoncé des règles et à la conception des facteurs qui fondent la production, l'échange et la consommation. Constatant l'impasse du paradigme économique actuel, il démontre que l'économie doit revenir à son sens étymologique, « oïkos », le foyer, la maison commune, et « nomos », la loi. Revenir à l'œconomie, c'est avoir une vision économique plus large, qui recouvre à la fois l'art de l'organisation des échanges matériels et immatériels des êtres humains entre eux, des sociétés entre elles et de l'humanité avec la biosphère. Pierre Calame explore ces questions dans un esprit de réflexion ouverte. Il démontre qu'il est possible aujourd'hui d'assurer à la société la maîtrise collective et démocratique de son propre destin.

Cet ouvrage a reçu le Prix Limantour 2009 de l'Académie des sciences morales et politiques.

---

Pierre Calame, polytechnicien, ingénieur des Ponts et Chaussées, a travaillé vingt ans au ministère français de l'Équipement où il a occupé diverses responsabilités de gestion territoriale et d'administration centrale. Il en est sorti convaincu de la nécessité d'une réforme radicale de l'État. Après un bref passage dans l'industrie, il a dirigé pendant près de vingt ans une fondation internationale, la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme.

Date de parution : 2009. 608 pages. ISBN : 978-2-84377-146-0.  
Editions ECLM <http://www.eclm.fr/>

## 5. Le territoire, acteur pivot du XXI<sup>e</sup> siècle

### 1. Le territoire, brique de base de l'économie

Les sociétés humaines s'organisent dans l'espace, à différentes échelles. Les échelles principales dépendent à la fois du système politique et social – pensons une fois encore à l'expansion géographique des empires romain et chinois, rapportée aux moyens de transport et de transmission de l'information de l'époque – et du système technique.

Si, aujourd'hui, les moyens de transport, l'informatique, Internet réduisent les distances jusqu'à nous donner le don d'ubiquité, mettent le monde entier à notre porte et à notre écran, l'inscription concrète de la société dans l'espace n'en demeure pas moins très forte ; si le travail s'est en partie dématérialisé, l'être humain, la famille, le logement, l'espace de la vie quotidienne sont bel et bien matériels.

Les sociétés humaines s'inscrivent dans des espaces articulés entre eux. L'articulation peut être continue et emboîtée – mon quartier, ma ville, ma région, mon pays, l'Europe, le monde – ou discontinue et juxtaposée comme dans le cas des diasporas – telle ville ou village de Chine, d'Algérie ou du Mali est en lien constant

avec telle commune, tel quartier, voire tel foyer d'immigrés, de la région parisienne.

L'espace social vécu a de tout temps varié avec l'appartenance sociale. Autrefois, cela allait du paysan ou *a fortiori* du serf attaché – c'est le cas de le dire – à sa terre et à son village au haut fonctionnaire romain ou chinois en lien régulier avec sa capitale ou à l'intellectuel de haut vol qui entretenait des relations avec ses homologues aux quatre coins de l'empire.

Les choses ne sont pas si différentes aujourd'hui. D'un côté, des retraités ou des jeunes peu diplômés dont l'horizon quotidien se limite parfois au quartier; de l'autre, des professionnels et cadres supérieurs qui ont en poche une carte de métro de Bruxelles et une carte de fidélité d'une ligne aérienne. Et si Internet, comme hier la radio et la télévision, ouvre l'horizon de l'information au monde, donne accès à tout à chacun, avec Google, à plus d'informations et plus de connaissances encyclopédiques que n'en aurait rêvé un érudit il y a à peine dix ans, la vie ne s'en déploie pas moins sur un espace limité et, dans les informations qui viennent du reste du monde, réalité et fiction sont sur le même plan. Cet ancrage territorial n'est pas d'ailleurs le propre des retraités ou des jeunes sans diplôme. Ne dit-on pas que la majorité des députés américains n'ont pas de passeport, n'ayant jamais éprouvé le besoin de franchir les frontières? Quant aux déplacements touristiques internationaux, qui fournissent les gros contingents des lignes aériennes, s'ils se démocratisent provisoirement – la crise énergétique va y mettre bon ordre dans les décennies à venir! – ils se font en suivant des rails: du domicile à la plage tunisienne, aux ruines aztèques ou à la Cité interdite et retour. S'il est si difficile de construire une communauté mondiale vécue c'est que l'essentiel de la vie matérielle et émotive reste inscrite dans un ou plusieurs territoires étroitement circonscrits et que nous traversons les autres un peu comme on traversait, du temps du rideau du fer, l'Allemagne de l'Est par un étroit corridor pour aller d'Allemagne de l'Ouest à Berlin.

La société s'inscrivant dans l'espace, à différentes échelles, toutes les sociétés politiques se sont elles-mêmes organisées à différentes échelles du local au mondial et l'articulation des échelles de gouvernance est, comme je l'ai exposé dans les pages qui précèdent, l'un des cinq principes fondamentaux de la gouvernance. L'une des facettes de l'art de la gouvernance, concilier l'unité et la diversité, conduit à fonder cette articulation sur le principe de subsidiarité active. La philosophie générale en est « d'imposer aux communautés de taille plus petite les contraintes les plus faibles possibles justifiées par la recherche du bien commun ».

J'ai longuement développé, dans *La démocratie en miettes*, l'idée apparemment paradoxale selon laquelle dans un système mondialisé, où les interdépendances de tous ordres sont à l'échelle planétaire, le « territoire » est la brique de base de la gouvernance de demain. J'entends par « territoire » l'espace où se déploie l'essentiel de la vie quotidienne, professionnelle, familiale et sociale, ce qu'économistes et géographes appellent « bassin d'habitat » ou « bassin d'emploi ». C'est à cette échelle que se trouvent aussi les principaux services d'éducation et de santé; c'est l'aire principale de chalandise des équipements commerciaux. Les délimitations politiques nées autrefois de cet ancrage territorial de la société ne coïncident plus bien avec cette nouvelle réalité. En particulier en France, qui représente à elle seule la moitié des communes de l'UE, la commune, héritée des anciennes paroisses, ne couvre souvent qu'une partie limitée du nouvel espace social. Dans la plupart des pays, le système politique cherche à s'ajuster à cette réalité mouvante des territoires vécus, par des fusions de communes ou par la création de nouvelles entités politiques fédérant les anciennes, en particulier dans les grandes villes. En France, communautés de communes, communautés urbaines, districts urbains et pays – dans les zones plus rurales – sont autant de structures politiques inventées à cette fin.

Les sociétés humaines se regroupent de plus en plus dans les villes. Le mouvement d'urbanisation, né en Angleterre lors de la première révolution industrielle, s'étend aujourd'hui à la Chine,

à l'Inde, à l'Afrique. Certains prospectivistes, dans les années 1960, s'étaient hasardés à prédire « la fin des villes », notant que les besoins de proximité qui avaient donné naissance aux villes historiques – lieux de pouvoir, centres d'échange, lieux de production – s'estompaient avec la voiture, la chute tendancielle des coûts de transport et les télécommunications. L'histoire leur a infligé un cinglant démenti, même si nos régions métropolitaines actuelles, étalées sur des centaines de km<sup>2</sup> et sillonnées d'autoroutes, n'entretiennent plus qu'une lointaine parenté avec la ville de l'âge classique. Au cours des quarante dernières années, notre espace social, physique et économique n'a cessé de se polariser sur les villes<sup>117</sup>. L'économie mondialisée s'organise autour de dynamiques urbaines et régionales<sup>118</sup> plus encore qu'en entités nationales. On le voit bien dans l'Union européenne. Tandis que les niveaux de vie dans les différents États membres se rapprochent progressivement, le contraste entre des régions urbaines dynamiques et des régions à la traîne se maintient, ou ne se résorbe que lentement, malgré une politique de convergence volontariste et des politiques de redistribution qui réduisent de façon très significative les écarts de revenus primaires<sup>119</sup>.

Comment expliquer que le développement économique et social s'organise essentiellement à l'échelle des territoires ? Cela tient à la nature de l'économie moderne, qui mobilise différentes catégories de capitaux, en particulier le capital humain et le capital immatériel dans une économie de la connaissance. Elle bénéficie, dans les grandes villes, d'effets d'échelle et de système, par exemple la présence dans un même lieu d'un marché diversifié des emplois qualifiés et d'une vaste gamme de services aux entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur spécialisés, de

117. Pierre Calame, « Des mégapoles viables, vivables et gouvernables ? », *La Jaune et la Rouge*, Revue d'étude de l'École Polytechnique, mai 2005.

118. Pierre Calame, « L'économie urbaine au XXI<sup>e</sup> siècle : pour une gouvernance urbaine stratégique », in *Annales des Mines, Réalités industrielles*, mai 2008.

119. Source : Eurostat, « Le revenu des ménages privés dans les régions de l'Union européenne en 2004 », février 2008.

centres de recherche. L'économie réelle repose plus qu'on ne croit sur la confiance et celle-ci se construit au fil du temps ; elle nécessite des interactions personnelles. Ce qui explique que le territoire, d'un côté, et l'entreprise, de l'autre, constituent des « îlots de confiance », des espaces d'interaction et de solidarité privilégiés.

Comment expliquer la double organisation de l'économie moderne en « filières » de production internationalisées, qui forment « l'axe vertical » de l'économie, et en « territoires » qui en forment « l'axe horizontal », constituant à eux deux la chaîne et la trame du tissu économique ? En particulier par le fait que l'information normalisée supporte bien la distance et permet de répartir un processus de production dans le monde entier, avec des unités de fabrication dans les pays à bas salaire, tandis que les échanges plus informels, moins codifiés, supposent la proximité<sup>120</sup>.

Comment expliquer, enfin, le rôle essentiel et croissant des territoires dans la gouvernance, ce que j'ai parfois appelé la « revanche des territoires ? » Situons-nous un instant dans une perspective historique longue. Du XVI<sup>e</sup> siècle au début du XX<sup>e</sup> siècle, nous avons assisté à un vaste processus de transformation des « territoires » en « espaces ». Cette transformation, la Révolution française l'a incarnée et théorisée au plan politique. On remplace les communautés anciennes, avec leurs adhérences, leurs coutumes et leurs particularités par des individus citoyens et on remplace l'allégeance à des territoires singuliers par l'appartenance à la nation une et indivisible. C'est ce qu'implique l'idée du passage du territoire à l'espace et de la communauté aux citoyens : on veut une société sans grumeau. Ce bouleversement dans le champ politique a son équivalence dans le champ économique : aux citoyens de ces « sociétés sans grumeau » correspondent des « consommateurs » atomisés, des « producteurs » déliés des pesanteurs des corporatismes, sur un marché de la consommation et un marché du

120. Loïc Bouvard, Pierre Calame, *Le dialogue des entreprises et du territoire*, op. cit.

travail unifiés: là encore une société sans grumeau. Le marché anonyme comme médiation entre l'individu et le monde. Le paysan qui « benne » son blé sur le marché mondial de céréales, le consommateur qui ignore la provenance de ce qu'il absorbe au motif que ce serait un obstacle non tarifaire à la libre concurrence sont les derniers avatars de la construction de cette société sans grumeau.

Mais, en vérité, dès la fin du XX<sup>e</sup> siècle, le balancier est reparti en sens inverse. Dans beaucoup de pays, la France ayant été l'un des derniers à s'y mettre, un mouvement d'affaiblissement des États nationaux, pris entre les dynamiques urbaines et la mondialisation, accompagné souvent d'un remodelage des collectivités territoriales pour créer des structures d'agglomération, a abouti à donner plus de moyens et plus d'autonomie aux villes pour gérer leur avenir. Les communautés de vie et de destin regroupées sur un territoire urbain s'imposent comme médiation nécessaire entre les individus et le monde.

Voilà les faits. Si l'on se projette maintenant dans l'avenir et si l'on examine la nature de nos sociétés et de nos économies, et les défis auxquels elles seront confrontées dans ce XXI<sup>e</sup> siècle, il devient évident que ce rôle se renforce encore. Cette importance accrue du territoire résulte de quatre considérations.

La première a trait à l'insertion de l'activité humaine dans la biosphère. Le territoire s'impose comme le bon niveau de gestion. Dès que l'on s'intéresse un tant soit peu au développement durable, à la recherche d'un plus grand bien-être allié à une plus faible consommation de matière et d'énergie, on comprend que ni les États, où les interrelations restent abstraites, ni les entreprises qui sont organisées autour de filières linéaires de production, ne sont de bons lieux pour gérer l'ensemble des relations. C'est à l'échelle des territoires que doit s'apprendre une nouvelle gestion systémique, intégrant les différentes facettes de l'activité humaine.

La deuxième a trait à la gestion sociale. 70 % des objectifs de développement du millénaire (ODM) dépendent de l'action des villes plus que de celle des États. Et, dans les pays économiquement

développés, la cohésion sociale repose sur des démarches territorialisées de coopération entre acteurs<sup>121</sup>.

La troisième a trait à la consommation d'énergie. Celle-ci croît très rapidement quand la densité d'occupation de l'espace diminue: plus la ville est étendue, plus elle consomme en énergie. Compte tenu de l'inertie des systèmes d'infrastructure et du parc immobilier, on peut craindre pour les systèmes trop répartis dans l'espace de se révéler obsolètes dans un contexte de pénurie énergétique. Le problème résidentiel peut éventuellement se résoudre par la production décentralisée d'énergie; ce sera beaucoup plus difficile pour les transports. Près de 70 % de la consommation de l'énergie finale, si on excepte les usages non énergétiques de l'énergie fossile, sont le fait du secteur résidentiel et des transports, tous deux essentiellement liés au territoire<sup>122</sup>.

La quatrième, enfin, résulte comme on l'a vu de la nature même de « l'économie de la connaissance ».

L'importance du territoire dans la gouvernance résulte, pour résumer, de son rôle incomparable dans deux des quatre facettes de l'art de la gouvernance: concilier l'unité et la diversité; gérer les relations.

Son rôle dans la gestion des relations explique que, quand s'opère la transition de l'économie à l'œconomie, le territoire va devenir plus important encore. La conviction à laquelle je suis arrivé est que ce sera même un des acteurs pivot du XXI<sup>e</sup> siècle, à condition que la manière de penser le territoire se transforme en profondeur et que de nouveaux agencements institutionnels se mettent en place. C'est ce que je vais m'efforcer maintenant de démontrer et d'illustrer.

121. Martine Muller (dir.), *Des alliances pour des territoires innovants et solidaires*, Éd. Charles Léopold Mayer, 2001. Téléchargeable sur le site [www.eclm.fr](http://www.eclm.fr)

122. Bernard Laponche, *Prospective et enjeux énergétiques mondiaux*, op. cit.

## 2. Le territoire acteur

Territoire acteur : n'y a-t-il pas là abus de langage ? Ou bien veut-on évoquer par cette expression le rôle croissant des collectivités locales, devenues, pour les plus grandes d'entre elles, de véritables protagonistes sur la scène internationale ? Peut-on parler du territoire lui-même comme d'un acteur ? Et d'abord qu'est-ce qu'un acteur ?

Il faut ici se déprendre de l'habitude d'identifier un acteur et une institution. L'attention portée trop exclusivement aux formes institutionnelles conduit à postuler que, dès lors qu'une forme juridique existe, qui distingue et oppose ce qui est à l'intérieur et à l'extérieur de l'institution, l'unité est à l'intérieur, l'altérité à l'extérieur. J'ai déjà montré, à propos des ensembles nationaux, combien cette idée d'une identité nationale « une et indivisible » face à un monde étranger, barbare<sup>123</sup>, reflétait mal la réalité de nos sociétés actuelles. On peut dire la même chose de toutes les institutions. Chacune est traversée par des tensions internes. À l'inverse, bien des réseaux de solidarité et d'affinité relient les personnes de l'institution au monde extérieur. C'est vrai pour les entreprises. Une entreprise dispose d'un statut juridique, qui l'inscrit dans la durée, d'un capital financier et social, d'une comptabilité des flux d'échange en son sein et avec l'extérieur, d'un conseil d'administration, d'une technostrucure et de procédures de décision, d'un personnel disposant d'un capital humain et immatériel. Toutes les techniques de management visent peu ou prou à renforcer la cohérence de l'entreprise, à faire participer l'ensemble du personnel à un objectif commun. Est-elle pour autant un ensemble homogène, uni autour d'un même but ? Rien n'est moins sûr et nous avons même vu comment la légitimité de ses dirigeants – actionnaires et direction – est battue en brèche de l'intérieur comme de l'extérieur. Toute entreprise est-elle capable de se projeter sur le long terme, de définir une vision de l'avenir et

123. Les « barbares » signifient en grec « ceux qui balbutient », c'est-à-dire ceux dont on ne comprend pas le langage, qui n'appartiennent pas au « monde grec ».

une stratégie partagée par l'ensemble de son personnel ? Certainement pas.

Si l'on définit par acteur un ensemble de personnes capables, à un moment donné, de mettre leurs créativité, leurs capacités, leurs savoir-faire et leurs moyens financiers en synergie, capables d'inscrire leurs activités à court terme dans une perspective à long terme, capables de saisir des opportunités offertes par le monde extérieur, de réagir face à des crises, de se serrer les coudes face à l'adversité, d'anticiper sur les évolutions et de s'adapter aux imprévus, un acteur n'est pas nécessairement une institution et, *a contrario*, toutes les institutions ne sont pas des acteurs.

J'ai personnellement œuvré de longues années au développement de la dynamique internationale, à la fois informelle et organisée, de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire. J'ai pu mesurer la difficulté culturelle à concevoir le fonctionnement de ce genre de « machin ». C'est pourquoi j'en suis venu à parler « d'être vivant collectif » pour décrire de façon générique toutes ces formes d'organisation et d'action collective – réseaux, alliances, coalitions, fora, communautés virtuelles – qui peuplent aujourd'hui notre univers et ne sont pas pour autant des « institutions » au sens juridique du terme. D'où l'intérêt de sortir de l'équation acteur = institution et de définir ce qu'est précisément un acteur.

Il découle de ce que je viens d'énoncer une idée essentielle : on ne naît pas acteur, on le devient. Conséquence importante, un territoire, en tant qu'ensemble humain et nœud de relations, n'est pas nécessairement un acteur mais il a la capacité de le devenir s'il en a la volonté.

Dans le livre *L'État au cœur*<sup>124</sup> écrit avec André Talmant sur la réforme de l'État et auquel j'ai déjà fait référence, nous avons décrit les trois étapes d'une évolution des rapports entre l'administration et le reste de la société : l'entrée en intelligibilité ; l'entrée en dialogue ; l'entrée en projet. Ces trois étapes me paraissent

124. Pierre Calame, *L'État au cœur*, *op. cit.*

bien décrire, de façon générale, comment une collection d'individus ou d'organisations devient acteur.

« L'entrée en intelligibilité » correspond à l'effort mené en commun pour partager les informations et se doter d'une compréhension partagée de ce que l'on est et de ce qu'est le monde extérieur. Les consultants d'entreprise ont d'ailleurs théorisé cet effort d'intelligibilité collective en développant des méthodes de diagnostic systématique, la plus connue étant la méthode SWOT (*Strengths* = forces; *Weaknesses* = faiblesses; *Opportunities* = opportunités; *Threats* = menaces). Dans le monde des collectivités locales, on parle plus volontiers de « diagnostic partagé » pour décrire l'effort de partage, par tous, de cette intelligibilité du monde. C'est l'adage inscrit au fronton du temple de Delphes, *gnothi seauton*, « connais-toi toi-même », prends conscience de qui tu es et de tes propres limites, transposé à une société. « Savoir qui on est » et, pour cela, construire les systèmes d'information, de mesure, d'analyse qui permettent d'accéder à ce savoir, voilà bien la première étape.

La deuxième, « l'entrée en dialogue », rappelle que le dialogue est le préalable à la construction d'une conscience de communauté de destin sans laquelle il n'y a pas d'acteur. C'est par le dialogue que se construisent des « îlots de confiance ». Le dialogue construit dans la durée est ce qui transforme la transaction en relation. Le dialogue et la confiance sont les préalables à la coopération. On est là au cœur de la dialectique de l'unité et de la diversité, volet essentiel de l'art de la gouvernance: le dialogue reconnaît l'autre comme irréductiblement autre (versant de l'altérité) et, en même temps, fait naître des perspectives communes (versant de l'unité)<sup>125</sup>.

Troisième étape de la construction de l'acteur: l'entrée en projet. Cette entrée en projet rejoint ce que j'ai appelé, dans les stratégies de changement, l'étape de construction d'une vision

125. C'est ce qu'André Lévesque, fondateur de la Fondation André Lévesque pour l'avenir de la relation, appelait la « relation créatrice ». Voir notamment André Lévesque, *Partenaires multiples, projet commun*, L'Harmattan, 1993.

commune. Lorsque l'acteur n'est pas une institution, l'entrée en projet c'est la mobilisation sur des perspectives communes de personnes et d'organisations qui ne sont pas liées entre elles par des relations de subordination: aucune n'est en mesure de contraindre les autres à agir conformément à ses souhaits ou à ce qui a été convenu. Le projet d'un acteur est dans le champ de la stratégie plutôt que dans celui de la planification: dans un monde incertain, en partie imprévisible, chacune des parties prenantes au projet doit pouvoir saisir des opportunités en fonction de l'objectif commun. C'est un autre volet, temporel, du rapport entre unité et diversité: le projet est durable (versant de l'unité), les initiatives sont multiples, autonomes et s'étalent dans le temps (versant de la diversité). Comme l'écrit Pierre Veltz: « La capacité de projet et l'existence de cadres collectifs d'action claire constituent les ingrédients essentiels pour un développement sans modèle déterminé: d'où l'importance des institutions et des politiques publiques<sup>126</sup>. » Et Christian de Boissieu montre de son côté qu'il n'y aura de transition énergétique que dans la mesure où il y aura une forte prévisibilité des stratégies publiques à long terme<sup>127</sup>. Il n'y a pas d'acteur sans un projet et des volontés qui fournissent la colonne vertébrale, la référence commune à l'action de tous, qui remplissent la fonction que le commissaire général au Plan, Pierre Massé, attribuait en son temps au plan quinquennal français: être, pour l'ensemble des acteurs, un réducteur d'incertitude<sup>128</sup>.

Maintenant qu'est défini le territoire acteur, je vais montrer pourquoi il est appelé à devenir, dans les décennies à venir, l'un des deux pivots de l'économie. Cela m'amène à introduire le concept et le cahier des charges de l'économie territoriale. Ils découlent du cahier des charges général assigné à l'économie qui

126. Pierre Veltz, Michel Savy (dir.), *Économie globale et réinvention du local*, Éd. de l'Aube, 1995.

127. Christian de Boissieu, « Conclusions du groupe de travail sur le facteur K », Conseil d'analyse économique, [www.industrie-gouv.fr/energie/facteurk.htm](http://www.industrie-gouv.fr/energie/facteurk.htm)

128. Pierre Massé, *Le Plan ou l'anti-hasard*, Hermann, 1991.

stipule que l'œconomie a pour objet « de créer des acteurs, des agencements institutionnels et des règles... ». Et je précise plus loin que j'entends par agencements institutionnels « des acteurs et des systèmes de relation entre eux ». Puis, présentant ensuite les principes de gouvernance, j'énonce, au titre du quatrième principe, « l'exigence de compétence et d'efficacité des acteurs et des agencements institutionnels ». L'un des fondements de la gouvernance c'est cet art de concevoir des agencements et des processus qui aillent « naturellement » en direction des objectifs qu'on leur assigne<sup>129</sup>.

L'œconomie n'a pas d'autres objectifs que ceux, généraux, de la gouvernance : la cohésion de la société ; le développement de ses membres ; la paix et la sécurité ; l'équilibre à long terme entre les sociétés humaines et leur environnement. Ils sont simplement précisés dans le cahier des charges de l'œconomie : « assurer à l'humanité tout le bien-être possible, dans un souci constant de préservation et d'enrichissement de la biosphère, en préservant les intérêts, les droits et les capacités d'initiative des générations futures, dans des conditions de responsabilité et d'équité suscitant l'adhésion de tous ». Voilà les termes de référence qui vont maintenant nous guider pour définir l'œconomie territoriale et esquisser ses agencements institutionnels.

Quoique notre espace domestique, en particulier l'espace où s'organise la production et les échanges avec ce que cela implique de mobilisation de ressources naturelles et d'énergie, soit devenu mondial, l'idée d'individus atomisés, réduits à leur rôle de producteurs et de consommateurs face à une offre de biens et de services structurée par des entreprises d'envergure mondiale, n'est pas tenable. On arrive d'ailleurs aujourd'hui à des situations étranges. Pour les produits, la marque joue un rôle essentiel, passe pour une garantie de qualité, est réputée fidéliser, rassurer, distinguer les clients. Les entreprises veillent sur leurs marques comme le lait sur le feu

129. Pierre Calame, *La démocratie en miettes* (L'ingénierie institutionnelle : la conception des institutions et de leur fonctionnement), *op. cit.*

et la contrefaçon est, à entendre nos pouvoirs publics, un des pires crimes économiques qui se puisse concevoir ! Alors qu'indiquer où a été fabriqué un produit devient suspect d'être une barrière non tarifaire ou le symptôme d'un enracinement nostalgique. C'est pourtant un moyen essentiel de réincarner le processus de production et d'échange, de renforcer son rôle essentiel de lien entre les hommes et avec la nature.

En plaidant pour une revalorisation majeure du territoire dans l'œconomie, je ne plaide pas pour des territoires de repli, pour un retour illusoire à l'autarcie d'économies locales refermées sur elles-mêmes. La « relocalisation de l'économie » dont on parle parfois, et dont je vais montrer les avantages, ne doit donc pas s'entendre comme le retour au passé mais comme l'importance renouvelée des liens territoriaux au sein d'une économie mondialisée.

Pour comprendre le rôle éminent du territoire dans l'œconomie, il faut commencer par changer de lunettes, par porter sur lui un autre regard. Parler de territoire, aujourd'hui encore, renvoie trop souvent à une zone géographique et à sa réalité physique – une surface délimitée par des pointillés sur une carte – et à des structures administratives et politiques – celles même qui servent à tracer les pointillés sur la carte – au point que la gouvernance d'un territoire est parfois assimilée à l'activité de ces structures. Il faut, au contraire, considérer les territoires comme des nœuds dans des systèmes de relations organisés en réseau<sup>130</sup> et qui s'étendent au monde entier : relations entre les êtres humains, entre les sociétés, entre l'humanité et la biosphère. Or ce sont ces relations qui sont en crise. C'est l'importance nouvelle de ces relations qui amène à reterritorialiser la pensée. En 1997, un groupe de travail international s'était réuni à Jonquière, au Québec, pour réfléchir à la gestion des territoires. La « déclaration de Jonquière » qui en est issue<sup>131</sup> souligne que le territoire peut et doit être le point

130. Ouvrage collectif, *Territoires, penser localement pour agir globalement*, Cahier de proposition de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire, Éd. Charles Léopold Mayer, 2005. Téléchargeable gratuitement sur [www.eclm.fr](http://www.eclm.fr)

131. Ina Ranson (dir.), *Repenser les territoires : construire des perspectives communes*

d'appui d'un changement radical de perspective de développement, en équilibrant l'approche verticale des filières, qui segmente et désarticule les sociétés tout en jetant par ailleurs des ponts entre elles, par l'approche horizontale des territoires. Il ne s'agit pas de remplacer l'une par l'autre, mais de construire une double cohérence : celle des territoires, qui assure les liens sociaux, la relation avec les autres sociétés et avec la biosphère ; celle des filières qui organise le processus de production.

Pour construire pas à pas le cahier des charges de l'économie territoriale, je vais revisiter chacune des dimensions déjà identifiées de l'économie. Le procédé est un peu laborieux et le lecteur voudra bien m'en excuser. Je n'ai pas trouvé meilleure manière de l'associer à cette exploration.

### 3. L'économie territoriale et la mobilisation des capitaux

On rencontre, en premier lieu, le territoire dans la mobilisation des quatre catégories de capitaux.

Le capital matériel est mixte, public et privé. Dans les deux cas il est territorialisé : des bâtiments et des machines du côté privé et, du côté public, des infrastructures de circulation et de transport, des superstructures, un parc de logement et tout ce qu'on appelait autrefois, quand le marxisme était à la mode, « les conditions de reproduction de la force de travail ».

Le capital humain c'est l'ensemble des compétences, connaissances, expériences des personnes. Il est assez peu mobile. Relativement facile pour de simples unités de production requérant de la main-d'œuvre peu qualifiée, sa mobilisation devient un facteur décisif d'efficacité des entreprises quand on va vers une économie de la connaissance. C'est au niveau des territoires que ce capital se crée, s'entretient, se développe. Un des enjeux des

---

à partir de *l'échange d'expériences*, Éd. Charles Léopold Mayer, 1999. Téléchargeable gratuitement sur [www.eclm.fr](http://www.eclm.fr)

territoires acteurs est de penser le développement de leurs ressources humaines comme un tout, avec autant de soin que les entreprises. Ces deux premiers capitaux ne demandent pas de longs développements. En revanche, je m'attarderai sur les deux derniers.

Le capital immatériel comporte un volet sans ancrage physique, comme les logiciels, mais il comporte aussi un volet beaucoup plus local. Il est fait d'art de l'organisation et de la gouvernance, de réseaux de confiance, d'habitudes de coopération entre acteurs de diverses natures. C'est le résultat de long apprentissages, devenus des traits culturels. Rien n'exprime mieux le caractère collectif et fondamental de ces apprentissages que la manière dont, à l'autre bout du monde, un groupe limité de personnes, comme un essaim d'abeilles, reproduit les modes d'organisation de la communauté dont il vient. Un des plus beaux exemples que je connaisse, ce sont ces groupes d'Allemands, installés dans l'ancien empire soviétique, que Staline, méfiant, avait déportés vers l'Asie centrale. Certains se sont retrouvés littéralement largués sur place, au gré des panes de transport, et ont reproduit, par exemple au Kirghistan, de parfaits villages allemands comme une graine de tournesol, tombée de la remorque au bord du chemin ou larguée par un oiseau, reproduirait un tournesol. Ce capital culturel, immatériel, comporte des aspects nationaux, ce qui explique que la compétition économique entre nations ne se joue pas par une « course à la baisse » sur les salaires mais, bien plus sûrement, par la concurrence entre systèmes d'organisation. Mais il comporte aussi de nombreux traits locaux. La concurrence entre les territoires est, pour beaucoup, elle aussi, une concurrence entre modes d'organisation, entre aptitudes à la coopération. Dans mon étude de 1987, j'avais observé l'importance des spécificités territoriales et noté, par exemple, que les villes industrielles, développées au XIX<sup>e</sup> siècle, étaient souvent en crise alors que les anciennes villes marchandes, longtemps tombées en léthargie, connaissaient un renouveau, car les aptitudes et modes d'organisation requis par

l'économie moderne étaient plus proches de celles des villes marchandes que des villes industrielles<sup>132</sup>. Une attention croissante est portée depuis une vingtaine d'années aux complémentarités entre acteurs d'un même territoire et aux effets systémiques qui en résultent, ces propriétés émergentes qui naissent de la coopération. Ce fut d'abord l'exemple de l'Emilie Romagne et des districts industriels italiens. Je cite l'article de 2006 d'Adriana Luciano, professeur de sociologie du travail à l'université de Turin : « Le succès des petites entreprises en Italie, dans les années 1970-1980, est bien connu dans le monde. Il s'agit d'un succès qui s'est construit sur un réseau dense de relations sociales entre entrepreneurs, travailleurs, organismes locaux, partis politiques et organisations religieuses. Il a permis aux différents acteurs d'œuvrer collectivement et de pouvoir compter sur une grande souplesse des processus de production, une capacité d'innovation croissante, un coût du travail peu élevé et une grande capacité de pénétration des marchés internationaux<sup>133</sup>. » Il ne faut pas avoir de ces districts italiens des origines, faits de petites entreprises, une vision romantique. La main-d'œuvre était peu qualifiée, les entreprises peu structurées et elles n'ont pas échappé aux délocalisations ultérieures. Mais la fragilité même de chacune d'entre elles ne fait que mettre plus encore en valeur « l'effet systémique » de leur coopération. C'est ce qui leur a permis de prendre pied sur le marché international, alors que leurs consœurs, isolées, pouvaient au mieux se maintenir sur le marché local.

L'exemple des districts italiens a contribué au renouveau de l'intérêt pour la géographie économique et pour ce qu'on a appelé en anglais les *economic clusters*<sup>134</sup>. Comme le souligne Michael Porter, « si les anciens facteurs de regroupement des activités

132. Loïc Bouvard, Pierre Calame, *Le dialogue des entreprises et du territoire*, op. cit.

133. Adriana Luciano, « Italie : la culture de l'innovation, un enjeu politique », in *Pour*, n° 192, décembre 2006. www.grep.fr

134. Voir, par exemple, Michael Porter, "Locations, cluster and company strategy", in *the Oxford handbook of Economic Geography*, Oxford University Press, 2000.

économiques ont perdu de leur importance avec la globalisation économique, d'autres facteurs au contraire jouent un rôle croissant dans la concurrence internationale, dans une économie complexe et dynamique largement fondée sur la connaissance. Les clusters représentent une nouvelle manière de penser l'économie nationale et locale et induisent de nouveaux rôles pour les entreprises, les pouvoirs publics et les autres institutions qui promeuvent la compétitivité ». Le concept a été adapté en France sous le terme de « systèmes productifs locaux »<sup>135</sup>. Ils sont devenus, avec la promotion des pôles de compétitivité, le cheval de bataille de la Diact (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires). Déjà, en 1994, Pierre Veltz avait publié un petit livre au titre évocateur, *Des territoires pour apprendre et innover*, où l'on voit que le développement des relations et des solidarités entre acteurs est aujourd'hui plus déterminant que la simple localisation d'infrastructures et d'équipements<sup>136</sup>.

Il faut retenir de cette présentation des enjeux du capital immatériel une leçon d'une extrême importance pour ce qui va suivre : dans les agencements institutionnels du futur, des systèmes de relation structurés, organisés, peuvent jouer un rôle déterminant sans nécessairement être formalisés ou, *a fortiori*, transformés en de nouvelles institutions. Réseaux de confiance, capacité à travailler ensemble, recherche des complémentarités, liens de solidarité plus forts que des liens juridiques, mutualisation de l'expérience, apprentissages construits dans la durée : nous sommes, pour reprendre l'expression utilisée en début de la seconde partie, dans le champ de la relation et non dans celui de la transaction. Toutes ces caractéristiques sont souvent qualifiées au niveau des individus de « capital social » ou de « capital culturel ». Elles sont un facteur essentiel de résilience des sociétés, de capacité à rebondir face à une crise. Les appareils statistiques ont en général du mal à saisir ces caractéristiques, pourtant essentielles, des sociétés, du fait même de leur informalité, de leur caractère qualitatif. C'est ce

135. Datar, *Les systèmes productifs locaux*, La Documentation française, 2002.

136. Pierre Veltz, *Des territoires pour apprendre et innover*, Éd. de l'Aube, 1994.

capital immatériel qui explique le rôle déterminant des diasporas dans le développement économique – diaspora chinoise en Asie du Sud-Est, libanaise en Afrique ou en Amérique latine, et bien d'autres.

J'en viens à la quatrième catégorie de capital mobilisé par l'économie, le capital naturel. Même si, pour certains de ses aspects, le capital naturel se définit à l'échelle mondiale – pensons au climat, au potentiel halieutique des océans ou la biodiversité – le capital naturel est pour l'essentiel territorialisé : fertilité des sols, qualité des eaux, potentiel d'énergie renouvelable ou fossile, biomasse et matières premières minérales.

Tout l'art des sociétés, pendant des millénaires, a été d'entretenir ce capital naturel, en tirant les ressources pour leur usage tout en évitant de tuer la poule aux œufs d'or. Des sociétés sont mortes de n'avoir pas assez connu et pratiqué cet art. La chute de l'empire romain, déjà évoquée, en est un exemple célèbre. D'où la beauté de la définition, déjà évoquée, que Karl Von Linne donnait au XVIII<sup>e</sup> siècle de l'économie : « L'art de préparer les choses naturelles à notre usage, l'art de tirer parti de tous les biens de la Nature. » Tirer parti et non tirer profit. Toute la différence est là entre sagesse et folie pour reprendre la parabole évangélique des vierges sages et des vierges folles. Cette idée de tirer tout le parti possible de l'écosystème, tout en préservant les potentialités, est centrale pour le cahier des charges de l'économie, et doit nous servir de bréviaire pour l'économie des territoires.

L'image d'un domaine agricole mené de manière compétente et durable, pour tirer parti de toutes les ressources naturelles au profit de biens utiles aux hommes, tout en faisant en sorte qu'à l'issue de chaque cycle annuel les potentialités du domaine soient non seulement conservées mais même améliorées donne une bonne métaphore de l'économie territoriale<sup>137</sup>. Un territoire est un écosystème. Comme l'économie, il n'est pas clos sur lui-même. Il échange avec l'extérieur de multiples manières : il puise de l'énergie à l'extérieur ; il échange avec l'atmosphère à la fois en

137. Voir [www.labergerie-villarceaux.net](http://www.labergerie-villarceaux.net)

mobilisant l'oxygène, le gaz carbonique et l'azote et en y rejetant de multiples molécules plus ou moins dégradables ; il échange avec le substrat terrestre, notamment au niveau de l'évolution des sols ; ses ressources en eau s'inscrivent dans le cycle planétaire de l'eau ; il échange des gènes de plantes et d'animaux, il s'inscrit dans la migration des insectes et des oiseaux, etc. À ce titre, il nous sert de modèle mental implicite pour penser l'économie. Mais si, malgré l'ampleur de ces échanges avec l'extérieur, on peut parler d'écosystème local, c'est parce que l'on peut mentalement décrire la peau de cet écosystème, la membrane virtuelle à travers laquelle passent les flux d'échanges avec l'extérieur, et parce que les échanges à l'intérieur de cette membrane sont particulièrement intenses et complexes, comparés aux échanges avec l'extérieur ; de sorte que l'on peut parler de métabolisme territorial comme du métabolisme d'un être vivant dont la peau, au sens physique du terme cette fois, le cerveau et le système respiratoire, filtrent les échanges de tous ordres avec l'extérieur – échanges de matière, d'énergie et d'information – et où les échanges internes à cette peau, entre organes, et au sein de chaque organe, sont d'une grande complexité pour permettre à la fois à l'organisme lui-même de survivre et de se développer. L'activité humaine vient s'inscrire, pour le meilleur et pour le pire, dans ces écosystèmes locaux et y occupe une place telle qu'on ne peut même plus espérer comprendre un écosystème en dehors de cette activité : les écosystèmes n'existent pas en dehors de cette présence de l'homme, y compris au fin fond de la Sibérie ou de l'Amazonie.

Dès lors, déterminer si l'inscription de cette activité humaine dans les écosystèmes et si les nouveaux métabolismes mis en place sont durables ou s'ils conduisent à une augmentation régulière de l'entropie, malgré l'apport permanent d'énergie solaire, est une question de vie ou de mort pour nos sociétés. Préserver le capital naturel au niveau des territoires renvoie à cette nécessité. Ce qu'il faut noter c'est l'ignorance dans laquelle nous plonge l'économie actuelle à l'égard des métabolismes territoriaux. L'équivalence monétaire donnée à toute chose, la disparition progressive entre

le XVI<sup>e</sup> et le XIX<sup>e</sup> siècle de la nécessité de gérer « en bon père de famille » le capital naturel local, sûrs que nous étions dès les « grandes découvertes » de pouvoir utiliser l'or et l'argent des Amériques pour accroître la masse monétaire, puis les matières premières végétales et minérales du monde entier – terres et océans – pour nourrir nos populations et faire tourner nos usines, puis les ressources en charbon de notre sous-sol, enfin les ressources d'énergie fossile, gaz et pétrole, ont littéralement recouvert d'un voile d'ignorance notre propre métabolisme, du niveau local au niveau planétaire. Une anecdote qui remonte au début des années 1990 l'illustrera. À cette époque encore, une région aussi développée, aussi riche en savoirs, en centres de recherche, en systèmes de mesure que l'Ile-de-France, un des « territoires » les plus riches et les plus sophistiqués du monde, ignorait une donnée aussi élémentaire que les flux d'énergie entrants et sortants ! Comment, dans ces conditions, espérer comprendre son métabolisme territorial ? Le dernier village chinois, il y a 2 500 ans, connaissait infiniment mieux son métabolisme, car il y allait de sa survie, que nos métropoles modernes.

Cette ignorance résulte de deux facteurs intimement liés entre eux. D'abord, le besoin ne s'est pas fait sentir d'une connaissance du capital naturel local et des flux d'échanges impliqués par le métabolisme territorial. Ensuite, les agencements institutionnels n'avaient pas pour objet, de quelque façon que ce soit, la gestion du capital naturel de la région ou le fonctionnement durable de son métabolisme territorial. Or, comme je l'ai déjà montré, il n'existe pas de système permanent de mesure sans institution qui en ait un besoin quotidien. L'image que nous nous faisons de la société est à maints égards un patchwork de ce que les institutions engendrent comme information ; celle-ci est le sous-produit des besoins organiques des agencements institutionnels.

Suren Erkman l'a bien montré à propos des entreprises et de l'écologie industrielle. Une entreprise sait beaucoup de choses sur son fonctionnement, sur l'état de ses stocks, par exemple, dès lors que cela se traduit dans son bilan et son compte de résultat, mais

ignore pratiquement tout des flux de matière qui la traversent dès lors qu'ils ne rentrent pas dans sa comptabilité analytique.

Il en découle que les agencements institutionnels territoriaux à imaginer doivent être conçus de manière à avoir besoin, de façon organique, de cette connaissance du métabolisme. Le besoin le plus élémentaire est celui de rendre compte : il faut qu'un agencement institutionnel ait à rendre compte de l'état des quatre catégories de capitaux en début et en fin de chaque cycle annuel. Cela obligera, comme on l'a déjà noté pour la planète, de qualifier ces différents capitaux et de convenir de la manière dont on décrit leur état. Lester Brown a fondé en 1974 le « World Watch Institute » qui publie chaque année un état de la planète. L'institut est devenu, par la publication de ses rapports annuels, *L'État de la planète (State of the World)*, une référence mondiale combinant à la fois l'évolution des principales données caractéristiques de la planète et un thème de l'année qui met en lumière une question essentielle. De façon significative, *L'État de la planète 2008* met l'accent sur la prise de conscience croissante des chefs d'entreprise des enjeux de l'environnement et de la possibilité technique d'assurer la traçabilité des consommations et des émissions à tous les stades du processus de production<sup>138</sup>.

#### 4. L'œconomie territoriale et la mobilisation des ressources

À côté de la mobilisation de capital, la production et l'échange mobilisent trois types de ressources : du travail humain, des ressources naturelles et de l'information.

Le travail humain doit être regardé sous quatre angles différents : la création de liens, la contribution au bien-être, l'inclusion sociale et l'équité.

La création de liens tout d'abord. Le travail permet-il de créer des liens entre les êtres humains, aussi bien à l'échelle locale qu'à

138. Voir [www.worldwatch.org](http://www.worldwatch.org), l'éditorial de Daniel C. Esty.

l'échelle planétaire ? Peut-il à la fois consolider la cohésion locale et contribuer, pour reprendre l'expression déjà utilisée, à instituer une communauté mondiale ? Comment repasse-t-on de la transaction (abstraite et instantanée) à la relation (concrète et durable) ? Et comment parvient-on à la fois au maximum d'autonomie locale et de cohésion globale ? La réponse à ce premier lot de questions comporte deux volets : la traçabilité, d'un côté, qui permet de savoir d'où vient le travail humain incorporé dans les biens et services que nous consommons, et une claire distinction, de l'autre, entre le travail interne au territoire et le travail externe au territoire.

Deuxième angle d'approche du travail, son effet sur le bien-être. Le travail est-il facteur de dignité pour ceux qui le fournissent ? Leur donne-t-il le moyen de jouir effectivement des droits fondamentaux, politiques, économiques, sociaux et culturels que leur reconnaissent les différentes conventions internationales ? Leur offre-t-il la possibilité de créer ? Renforce-t-il leur « capital social », leur tissu de relations, et leur donne-t-il le sentiment de leur utilité ? Le travail leur permet-il une cohérence entre ce qu'ils font et ce à quoi ils croient ? Autant d'éléments de cahier des charges pour les agencements institutionnels territoriaux, renvoyant à la fois à la poursuite locale d'objectifs de bien commun, à l'instar des Community Interest Companies déjà évoquées, et au mode de fonctionnement interne des acteurs de l'économie.

Troisième angle d'approche du travail, son caractère inclusif. Je sais que l'obligation d'être utile à la communauté n'a pas bonne presse, du moins en France, chez certains tenants de l'État providence et qu'elle leur rappelle trop les « ateliers de la sueur » du XIX<sup>e</sup> siècle où les pauvres étaient mis à un travail forcé proche de l'esclavage. La polémique s'est déplacée à la fin du XX<sup>e</sup> siècle aux conditions de travail dans les usines des pays en développement, mélangeant les arguments humanitaires – le travail des enfants, les conditions de travail dans les maquiladoras mexicaines, les ateliers chinois, les entreprises du Bangladesh – et la crainte de la « concurrence déloyale » de leurs bas salaires sur les activités de

production des entreprises en Occident, faisant craindre à terme « l'égalisation par le bas » des conditions de travail et de salaire, le « rush to the bottom » régulièrement dénoncé par les syndicats. Ce débat est fondamental. Je ne prétends pas l'esquiver mais m'en tenir ici à la question territoriale. Mes convictions se sont forgées au fil du temps quand j'ai compris, dans les années 1980, que la nature de l'exclusion avait changé et qu'on risquait d'aller vers des sociétés où « les riches n'ont plus besoin des pauvres »<sup>139</sup>. Dès lors, mettre sur le même plan travail humain et ressources naturelles risque de conduire à des contresens dramatiques. J'ai été en fait marqué par mon expérience personnelle de la crise industrielle du Valenciennois, au Nord de la France, dont les bases minières et industrielles ont été balayées au cours des années 1970. J'y ai découvert la perte de légitimité d'une économie qui, à l'échelle locale, pouvait laisser coexister sur le même palier, dans la même famille, dans le même quartier, bras ballants, énergies créatrices inutilisées et besoins non satisfaits. Quelles que soient les bonnes raisons fiscales et sociales qui conduisent à cet état de fait, le scandale demeure, que l'on a tenté de surmonter par la mise en place de systèmes d'échanges locaux (SEL) ou d'entreprises d'insertion par l'activité économique. Cette réflexion m'a aussi montré que les politiques nationales de lutte contre l'exclusion souffraient d'un pêché congénital : elles partent de l'idée que c'est le handicap d'une personne qui justifie qu'elle bénéficie de la solidarité nationale. Rien de plus normal en apparence. Malheureusement, cela conduit à prétendre aider au développement des personnes en partant de ce qu'elles n'ont pas. Or toute stratégie d'aide au développement d'une personne, d'un enfant ou d'un peuple, part plutôt de ce qu'ils ont et de leurs capacités.

Comment surmonter ce pêché congénital des politiques de lutte contre l'exclusion ? C'est de cette interrogation qu'est né en France, à la fin des années 1990, le manifeste puis le collectif

139. Pierre Calame, *Mission possible*, *op. cit.*, première édition Desclée de Brouwer, 1994, réédition ECLM 2003, chapitre intitulé « Les riches n'ont pas besoin des pauvres ».

national des Pactes locaux. C'est de la même inspiration que sont nés, à l'échelle européenne, vers la même époque, les Pactes territoriaux pour l'emploi<sup>140</sup>. L'économie territoriale appelle la construction de tels pactes. Enfin, dernier angle d'approche du travail dans l'économie territoriale, celui de l'équité. L'économie territoriale doit permettre la transparence dans la répartition de la valeur ajoutée.

Les ressources naturelles sont, après le travail, la deuxième ressource mobilisée par l'économie. Deux questions se posent à leur sujet : combien en consommons-nous ? En tirons-nous le meilleur parti possible au service du bien-être de l'ensemble de la société ? Nous avons trouvé les prémices d'une telle réflexion dans trois courants de pensée : celui de l'efficacité énergétique, celui de l'analyse des flux de matière et des MIPS (Material Input per Service Unit) et celui de l'écologie industrielle et humaine, qui offre un cadre de pensée général à une approche plus intégrée de l'activité économique. Pour aller plus loin, il nous faut maintenant approfondir deux concepts : celui d'être vivant collectif, et celui d'exergie.

J'ai déjà parlé des êtres vivants collectifs, présentant toutes les caractéristiques d'un système vivant organisé sans avoir pour autant de délimitation institutionnelle et juridique. Parler d'être vivant collectif renvoie évidemment à l'analogie avec les êtres vivants que l'on rencontre dans la nature, de l'organisme unicellulaire à l'être humain et même aux colonies de fourmis<sup>141</sup> ou aux essaims d'abeilles, qualifiés depuis longtemps de « super organisme » car on peut observer chez ces sociétés d'insectes des mécanismes de régulation semblables à ceux des organismes individuels. Considérer un territoire, *a fortiori* un « territoire devenu acteur » comme un organisme vivant a des conséquences immédiates. Il a d'abord une « peau », une membrane (membrane virtuelle dans le cas des super organismes) qui permet d'analyser et de filtrer les échanges

140. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy)

141. Dominique Lestel, « Où commence et où finit un corps de fourmi », in *Cahiers de psychologie clinique*, n° 30, De Boeck Université, janvier 2008.

avec l'extérieur, pour les utiliser au mieux des intérêts de l'organisme. J'entends d'ici les zéloteurs de l'économie libérale me dire : « vous réintroduisez par la bande le protectionnisme ! Vous ne savez pas qu'en introduisant ainsi des frontières, des filtres à l'échange, vous vous éloignez de l'optimum de Pareto ? »

Argument facile à balayer ! Ces mêmes zéloteurs n'admettent pas qu'une entreprise – et l'on a vu que certaines sont plus puissantes que bien des États et *a fortiori* que des territoires – se comporte elle-même comme un organisme vivant avec une membrane filtrant les échanges avec l'extérieur ? Il suffit de définir un territoire comme une « entreprise-territoire SARL » et le tour est joué. Cet art des territoires de gérer les échanges avec l'extérieur en fonction de leurs besoins et intérêts, je propose de l'appeler l'« ouvermeture », contraction d'ouverture et de fermeture, pour bien marquer qu'un territoire n'est ni ouvert à tous les vents ni fermé sur lui-même. Cette qualité d'ouvermeture est celle que nous avons retrouvée au cœur des itinéraires historiques de développement des nations.

Le second concept auquel j'aurai recours est celui d'exergie. Le terme paraît bien savant mais on va tout de suite voir sa portée concrète. Tiré de la thermodynamique, le concept d'exergie a connu un peu la même fortune que celui de « l'effet de serre » en matière de climat : des concepts déjà anciens (l'effet de serre était connu dès le début du XX<sup>e</sup> siècle et le concept d'exergie a été inventé dès le XIX<sup>e</sup>), tombés en désuétude et soudain remis à la mode parce qu'ils rencontrent des défis de la société. L'effet de serre a connu, à partir des dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle la fortune que l'on sait du fait de l'ampleur prise par l'évolution climatique. Le concept d'exergie, à la fortune plus discrète, a retrouvé des couleurs avec les premiers chocs énergétiques. Qu'en sera-t-il du concept d'économie, exhumé du XVIII<sup>e</sup> siècle ? L'avenir nous le dira...

L'exergie est, en thermodynamique, toute l'énergie d'un système utilisable par l'homme soit sous forme de travail (l'énergie nécessaire pour les moteurs) soit sous forme de chaleur. On sait, en

effet, c'est le deuxième principe de la thermodynamique, qu'on ne peut pas extraire d'un système toute l'énergie qu'il contient et encore moins le convertir en travail. Qu'on ne permette une comparaison culinaire. Le travail c'est la première pression à froid des olives et l'exergie, c'est tout ce qu'on peut extraire comme huile des olives à l'aide des différents procédés thermiques et chimiques d'extraction. Comparaison n'est pas raison mais cela aide à sentir intuitivement ce dont il s'agit : le travail est la partie « noble » et la chaleur la partie moins « noble » de l'énergie. Le lien entre l'œconomie de Von Linné, « l'art de tirer parti de tous les biens de la nature » et l'exergie est évident : mobiliser l'exergie c'est tirer tout le parti que l'on pourra d'une énergie donnée. J'ai découvert l'importance de l'idée, sinon du concept, en 1971, en analysant le développement des villes algériennes. J'avais constaté que la croissance de leur population était fort éloignée de ce que permettait de calculer la théorie de l'économie urbaine enseignée à l'époque en France. Cette théorie disait en gros : il y a deux types d'emplois dans une ville : les « emplois de base » qui produisent des biens vendus hors de la ville et qui lui rapportent des ressources ; les « emplois induits », liés aux dépenses des ménages sur place – industries pour le marché local, bâtiment, commerce, services publics et privés. On observait un ratio assez stable entre emplois de base et emplois induits – à taille de ville donnée – de sorte que l'évolution des emplois de base était le moteur de la croissance et que les emplois induits créaient un effet multiplicateur. Il faudrait aujourd'hui remplacer « l'emploi de base » par la notion plus large de « ressources de base entrant dans la ville » tant les transferts sociaux, retraites, indemnités de chômage, sécurité sociale... ont pris d'importance dans le fonctionnement économique de nos villes, mais le raisonnement reste inchangé. Qu'est-ce que fait un territoire donné des ressources qui entrent, qui franchissent sa membrane ? Et dans les villes algériennes de 1971, qu'est-ce qui pouvait expliquer d'énormes disparités de population entre des villes qui recevaient de l'extérieur la même quantité de ressources ? Élémentaire, mon cher Watson ! C'est que ces

villes faisaient de ces ressources des usages différents. Dans certaines villes, la redistribution des ressources dans la famille élargie, l'achat de services et de biens produits localement permettaient de faire circuler l'argent à l'intérieur de la ville et de ne le faire ressortir que pour acheter les denrées de base que la ville était incapable de produire : l'huile d'olive, pour reprendre ma métaphore, avait été extraite par tous les moyens imaginables. À l'opposé, dans des secteurs d'activité modernes, plaqués sur la société locale et étrangères à elle, l'argent des salaires allait à des personnes qui aspiraient à un mode de vie lui-même « moderne », à des biens et services que la ville ne pouvait leur offrir. L'argent ressortait donc aussi vite qu'il était entré, sans bénéfice pour l'économie urbaine. J'ai connu dans mon enfance une grande base aérienne américaine implantée en France et nous avions un phénomène de ce type. Les salariés de la base faisaient tout venir des États-Unis, y compris la nourriture, et les retombées locales de cette injection considérable d'argent étaient modestes. C'est la même chose aujourd'hui avec certains complexes touristiques qui jouissent d'un statut frisant l'extraterritorialité dans certains pays en développement. Thierry Lassalle, agronome français et grand connaisseur de l'Afrique australe, me décrivait ainsi les transferts sociaux versés à la population rurale noire après la chute de l'Apartheid. Le jour de la distribution des subsides, c'était des pick-up de fermiers blancs qui se trouvaient sur place et convertissaient instantanément l'argent des subsides en vente de produits agricoles, parce que les savoir-faire de la population noire agricole étaient perdus et parce qu'aucun circuit de production et de commercialisation n'avait été organisé au sein de la communauté noire. Toute la stratégie de développement local vise à tirer parti, au contraire, des ressources qui entrent, à extraire toute l'huile possible, d'abord l'huile noble, la pression à froid, puis l'huile moins noble, pour ne rejeter que les résidus inutilisables, une fois donné le tourteau aux animaux, une fois brûlé ce qui pouvait encore donner de la chaleur. C'est de belles olives qui entrent, du gaz carbonique et du mâchefer qui sortent.

Dans un territoire donné, on peut parvenir à utiliser l'exergie de multiples manières mais toujours avec l'idée de fermer les cycles dans une chaîne aussi longue que possible où le déchet d'un maillon devient la matière première des maillons suivants jusqu'à épuiser toute l'énergie utilisable, le travail, la chaleur, le potentiel chimique. L'eau de refroidissement de la centrale thermique chauffe les logements, les ordures ménagères deviennent compost et biogaz, les déchets plastiques servent d'isolants pour le bâtiment, les machines et appareils ménagers sont désossés et reconditionnés sur place, l'eau de pluie sert à arroser les plantes ou à laver linge, les vieux draps deviennent des torchons, la laine est détricotée et rettricotée, les vêtements du dimanche deviennent vêtements de travail. Toute cette œconomie ménagère, cet art d'accommoder les restes, que connaissaient bien nos grands-mères et dont nous avons, pour les plus jeunes, perdu jusqu'au souvenir.

Que faut-il pour utiliser l'exergie ? Réunir trois conditions.

D'abord, une bonne compréhension des flux et circuits. Il faut pouvoir distinguer clairement les échanges avec l'extérieur et les échanges internes. Disposer, d'abord, d'un moyen de mesure des flux entrants et sortants, ensuite d'unités de compte différentes, en clair de monnaies, selon que l'échange est interne ou s'opère avec l'extérieur.

Deuxième condition, il faut remplacer la consommation de ressources naturelles ou de biens importés par du travail local, comme c'est le cas de la grand-mère qui reprise les chaussettes plutôt que de jeter et acheter. Ce remplacement implique une fiscalité adaptée, encourageant le travail et pénalisant l'achat de biens à l'extérieur. L'idée de taxer la consommation de ressources naturelles plutôt que le travail est bien préférable à l'idée de taxer les flux entrants sur le territoire (réhabiliter l'octroi, quelle horreur!).

Troisième condition, changer la conception des biens et services. C'est à la fois le combat de ceux qui luttent contre le « tout jetable » et imposent progressivement l'analyse du cycle de vie des produits « du berceau à la tombe », comme disent les anglo-saxons,

et l'idée directrice de ce qu'on appelle la société d'utilisation, où l'on cherche systématiquement à remplacer un bien, par exemple une voiture, une photocopieuse ou des kilowatts par le service que recherche le client en achetant ce bien : un moyen souple de déplacement, des photocopies à la demande ou une certaine qualité de confort dans le logement. Ce transfert du bien au service suppose une conception modulaire, une standardisation permettant de remplacer un élément du bien par un élément générique remplissant les mêmes fonctions, donc des normes d'interopérabilité et le développement sur chaque territoire de services de recyclage, sur le modèle de l'exergie, permettant aux biens de commencer leur vie par un usage noble pour le terminer avec des usages plus ordinaires, à l'image de ces baignoires qui peuplent nos champs et terminent doucement leur vie comme abreuvoirs.

L'œconomie territoriale va donc répondre aux deux questions posées, « combien consommons-nous ? » et « tire-t-on le meilleur parti des ressources » de la façon suivante. D'abord par la traçabilité de l'énergie, des ressources naturelles et de travail entrant dans le territoire ou puisés dans le territoire lui-même. La traçabilité pour les biens et services entrants suppose d'abord qu'on connaisse les flux entrants, ensuite qu'on connaisse leur contenu en énergie, ressources naturelles et travail, c'est-à-dire ce qui a été mobilisé tout au long de leur chaîne de production et de transport. Les nouveaux moyens informatiques permettront dans un avenir proche de suivre et additionner ces trois facteurs de production, comme on le fait aujourd'hui pour la valeur ajoutée. Souvent, c'est l'information en amont qui manque. On peut alors procéder comme au péage des autoroutes : celui qui n'a pas de ticket est réputé avoir fait le parcours maximum ; bonne incitation à garder son ticket. Les Allemands utilisent, comme on l'a vu, le joli terme de *Ecological rucksack*, sac à dos écologique, pour désigner le contenu des biens en énergie et ressources naturelles.

Le développement des études empiriques sur le sac à dos écologique de nos consommations, depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle a d'ailleurs permis de construire à la fois des coefficients de conversion

précis d'un bien consommé en son contenu en matières premières et de mieux comprendre la disparité considérable des consommations de ressources d'une famille à l'autre. Un travail finlandais, présenté en mars 2008 à Bruxelles à la conférence SCORE (Sustainable Consumption Research Exchange), fait apparaître d'un ménage à l'autre des différences de consommation de ressources naturelles par personne allant de 1 à 10! Les facteurs les plus déterminants de variation sont le revenu – les modes de vie sont loin d'être dématérialisés et plus on est riche plus on consomme de matière – et certains aspects du mode de vie, le logement, le transport, le tourisme, toutes choses fort liées à l'énergie et, à un titre moindre, le type d'alimentation.

Le canton de Genève<sup>142</sup> a donné l'exemple d'une approche territoriale. Dès 2001, il a lancé une étude d'écologie industrielle à l'échelle du canton. L'étude a été menée de 2002 à 2005 et s'est intéressée aux flux entrants et sortants directs pour sept ressources pondéreuses : l'eau, l'énergie, les métaux, le bois-papier-carton, les matières plastiques, les matériaux de construction, les produits alimentaires. Elle permet ainsi de saisir les principaux flux, décrits dans le graphique ci-contre<sup>143</sup>.

L'étude ayant été faite surtout pour analyser la possibilité de synergie entre activités genevoises en vue d'un meilleur recyclage, elle ne remonte pas vers l'amont en déterminant des ressources naturelles primaires mobilisées pour produire les métaux, le bois, les matières plastiques et matériaux de construction entrants. Mais qu'il s'agisse de l'étude genevoise ou de l'étude finlandaise, on voit la possibilité de faire, dans un futur proche, une analyse complète les flux de matière, permettant ainsi de prendre conscience des différences considérables de sacs à dos écologiques selon les modes de production<sup>144</sup>. Pour ne prendre qu'un exemple, l'aluminium

142. Service cantonal de gestion des déchets GEDEC Écologie industrielle de Genève; premiers résultats et perspectives, [www.geneve.ch/environnement\\_info](http://www.geneve.ch/environnement_info)  
 143. Guillaume Massard, Suren Erkman, « L'Écologie industrielle à Genève », ICAST, Séminaire du 10 novembre 2007.

144. Voir [www.noah.dk/baeredygtig/rucksack](http://www.noah.dk/baeredygtig/rucksack)

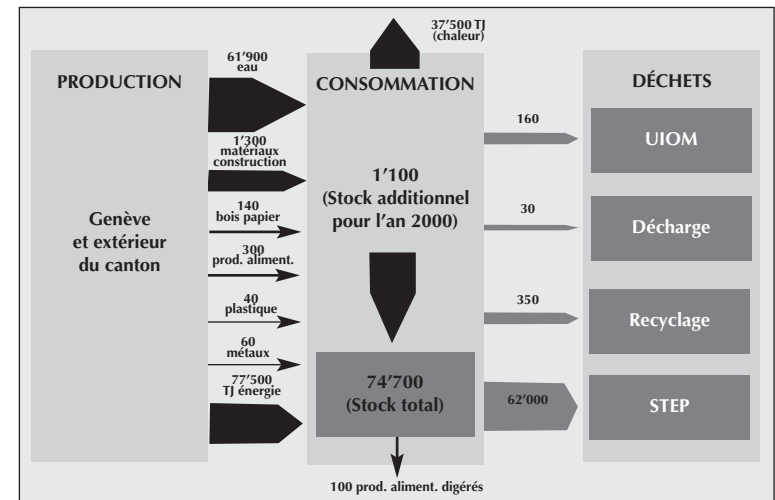


Figure 1 : flux totaux de ressources pour le canton de Genève, pour l'année 2000 (UIOM = usine d'incinération des ordures ménagères; STEP = station d'épuration des eaux usées). L'épaisseur des flèches donne une idée approximative de l'importance relative des flux de ressources.

Les chiffres indiquent des milliers de tonnes pour les flux de matière; pour l'énergie, des térajoules (1 TJ = 1 milliard de joules).

(NB: le flux de 100 000 t. sortant, en bas, représente la partie des aliments digérés, éliminée sous forme de CO<sub>2</sub> par le corps humain durant la respiration.)

recyclé mobilise quarante fois moins de ressources naturelles que l'aluminium primaire. Ces données ont l'intérêt d'aller en direction de cette connaissance de nous-mêmes, si essentielle en quittant l'horizon de l'économie monétarisée, abstraite, pour aller vers une économie du réel.

Nous disposons de beaucoup moins de réflexions pour répondre à la seconde question: savons-nous tirer le meilleur parti des ressources entrant dans le territoire ou fournies par lui? Elle comporte en réalité deux questions: savons-nous comment nous tirons parti des ressources? Avons-nous une stratégie pour en tirer un meilleur parti?

Nous connaissons mal le parti que nous tirons des ressources naturelles. Pourquoi ? Toujours parce que les institutions et les agencements actuels, n'ayant pas un besoin fonctionnel de cette information, ne cherchent pas à la produire. En particulier, la taxe à la valeur ajoutée étant un impôt national, la source considérable d'informations provenant de la matière fiscale elle-même n'est pas exploitée à l'échelle d'un territoire. L'enregistrement des sources géographiques de la cascade des TVA déduites d'un acte commercial donné donnerait pourtant une première idée de la place des échanges locaux. Le moyen le plus sûr serait néanmoins de disposer d'un traceur propre aux échanges internes. En un mot, d'une monnaie locale. J'analyserai dans le chapitre sur la finance et la monnaie les nouvelles manières de remplir les fonctions traditionnelles de la monnaie et la place possible des monnaies régionales et locales. N'anticipons pas et tenons-nous pour l'instant à la fonction de traceur, liée à l'usage de la monnaie dans l'échange. Il suffirait de généraliser l'usage du porte-monnaie électronique pour les dépenses effectuées actuellement en monnaie papier. Les autres transactions, par carte bleue et par chèques, sont déjà enregistrées informatiquement et se prêtent déjà à une exploitation géoréférencée. Ce type d'analyse peut être aisément complété d'études plus monographiques, à l'image de l'étude finlandaise sur le sac à dos écologique des familles, pour éclairer les données chiffrées par des éléments de mode de vie. L'intérêt d'une analyse des flux d'échange au sein du territoire et avec l'extérieur serait aussi de commencer à établir une comptabilité du territoire en partie double, nécessaire aussi pour « consolider » les comptes territoriaux<sup>145</sup> quand on considère l'emboîtement de plusieurs territoires dans un territoire plus vaste, à la manière dont on prend en compte les périmètres comptables dans le monde de l'entreprise.

145. Je dois ces réflexions à l'économiste philippin Sixto Roxas résumées dans le texte : *Alternative Community Centered Accounting*, 1994. Le texte peut être téléchargé ainsi que d'autres du même auteur sur ce sujet sur le site de la Core-Dem : [www.core-dem.info](http://www.core-dem.info) ou sur le site de Sixto Roxas : [www.sixto-k-roxas.org](http://www.sixto-k-roxas.org)

L'absence de données de ce type ne provient naturellement pas de l'impossibilité technique de les produire. Comme l'a illustré, par exemple, l'étude sur le canton de Genève, la volonté de récupérer les « déchets » matériels ou énergétiques (de l'énergie dégradée en chaleur) en amont pour en faire la « matière première » des industries à l'aval ou de mutualiser les effets de dépollution commence à produire une connaissance des métabolismes territoriaux, des flux de matière à l'intérieur du territoire et à travers la membrane virtuelle qui l'enveloppe, que l'on ne pouvait rêver obtenir il y a seulement vingt ans.

J'ai déjà évoqué, à propos de la TVA, le rôle de la fiscalité dans la connaissance qu'une société a d'elle-même : saisir au plus près la « matière fiscale », n'est-ce pas la première préoccupation des pouvoirs publics ? La fiscalité actuelle, dans un pays comme la France, tant au plan national qu'au plan local, pénalise le travail. Dans la fiscalité locale, l'ancienne taxe sur les salaires a été certes remplacée par une taxe professionnelle (TP) et celle-ci, depuis 2003, n'est plus assise que sur la valeur locative des immobilisations locales, la part de taxe sur les salaires incluse dans la TP ayant été supprimée. En outre, elle bénéficie de plus en plus aux structures intercommunales. C'est, si l'on peut dire, une « taxe de territoire ». Ces deux évolutions vont dans le bon sens mais l'assiette fiscale (ce qui sert à déterminer l'impôt) est fondée sur les immobilisations de l'entreprise sur le territoire. Elle ne produit donc aucune information utile sur le métabolisme du territoire. Si l'on avait une taxe territoriale à taux positif sur les ressources naturelles consommées, avec un mécanisme de déductibilité à l'envers inspiré de la TVA, où l'on récupérerait la taxe sur la valeur des ressources naturelles revendues, et si l'on avait une taxe à taux négatif (crédit d'impôt) sur la valeur ajoutée locale (en clair le travail local), on gagnerait sur les deux tableaux : on produirait de l'information utile à la compréhension du métabolisme territorial et ce serait, de plus, une puissante incitation à recycler la matière et à mobiliser du travail local.

Ceci me conduit à la deuxième partie de la question : pouvons-nous concevoir une stratégie pour tirer au mieux parti des ressources ? L'une d'elle consisterait, pour un territoire acteur, à pousser à la mutation en direction de la « société d'utilisation » ? Peut-il jouer un rôle dans la substitution systématique de services, rendus localement, à des biens achetés ? N'est-il pas impuissant face à des processus de production mondialisés ? Je voudrais esquisser trois pistes.

La première concerne la substitution de services aux biens à l'échelle locale. Nous voyons, avec la généralisation d'Internet et l'augmentation du prix de l'essence, se développer le covoiturage. Le vélo en libre-service, demain la voiture en libre-service, remplaceront en partie le recours à la voiture individuelle et compléteront l'offre de transports en commun. Le chauffage urbain, valorisant la combustion des ordures ménagères, se substitue à l'installation de chauffages individuels. Une politique active de régulation des chauffages comme le pratique la ville de Lausanne ou l'appui des collectivités à la rénovation des quartiers anciens en privilégiant l'isolation thermique et en développant les compétences professionnelles du secteur local du bâtiment s'analysent en dernier ressort comme la substitution d'un service à un bien.

La deuxième piste est relative à la commande par l'aval des processus de production. Le pouvoir de l'acheteur, le rôle politique et éthique de l'acte d'achat n'ont fait que se confirmer au fil des années. Ils se manifestent de diverses manières. Les « campagnes citoyennes », allant jusqu'à l'embargo – j'ai évoqué antérieurement le cas de la plate-forme off shore de Shell – se sont révélées souvent très efficaces en faisant peser sur les producteurs à court terme un risque de perte de chiffre d'affaires et surtout, à moyen terme, un risque réputationnel<sup>146</sup>. Dans les rapports entre producteurs et distributeurs, le pouvoir est passé des mains des grandes entreprises, concentrées depuis longtemps, à celles des

146. John T. Merlin, « The no dirty gold Campaign: what economists can learn from and contribute to corporate campaigns », in *the Economists of Peace and Security Journal*, Volum 1, 2, 2006.

distributeurs qui ont connu depuis trente ans un processus de concentration plus grande encore, faisant de la négociation entre organisations de consommateurs, collectivités locales et grands distributeurs un nouvel enjeu stratégique. Le rôle de la commande par l'aval se retrouve dans le poids de la commande publique. Ainsi, notamment en Europe, la réorientation de la commande des grandes institutions locales – collectivités locales, hôpitaux – en matière de restauration collective, au profit de l'agriculture biologique ou de circuits courts favorisant les producteurs locaux<sup>147</sup>, joue un rôle majeur dans la réorientation de l'agriculture. De même, l'impact de la décision de certaines villes de convertir leurs systèmes informatiques au logiciel libre et à Linux donne un important signal aux fabricants d'ordinateurs.

Un autre mécanisme de commande par l'aval, probablement pertinent pour l'économie territoriale du futur, concerne les commandes groupées. Elles se développent rapidement avec la généralisation d'Internet. Jusqu'à présent elles ont surtout servi à renforcer le pouvoir de négociation des consommateurs sur les prix. C'est la pratique dite de « l'achat groupé ». Mais on peut imaginer aisément que sur un territoire, avec la possibilité pour des utilisateurs potentiels de se connaître, elles peuvent aider à créer de nouveaux services partagés, dont le covoiturage déjà mentionné est une déclinaison. Par exemple, les groupements d'employeurs se développent. Dès lors que les objectifs et modalités de l'économie seront largement partagés, que les territoires ouvriront ces perspectives à long terme, on peut être certain que les innovations foisonneront.

L'information est, avec le travail et les ressources naturelles, le troisième type de ressources mobilisé par l'économie territoriale. Mais l'information étant immatérielle, le territoire acteur peut-il jouer un rôle dans sa mobilisation ? La réponse est indéniablement oui. Dire, en effet, que le coût de transfert de l'information est devenu pratiquement nul ne signifie pas pour autant que le

147. Site [www.alimentterra.org](http://www.alimentterra.org).

coût d'accès à l'information pertinente soit nul. À telle enseigne que le capital immatériel nous est apparu comme un des plus précieux. Or l'un des rôles majeurs de ce capital immatériel n'est-il pas de réduire le coût d'accès à une information fiable et pertinente en mutualisant les coûts d'accès au marché – par exemple, le coût d'accès au marché international pour les PME dans le cas des districts industriels –, en développant en commun une veille technologique, en facilitant l'accès aux marchés financiers grâce à l'apport collectif de garanties ?

Les entreprises mettent aujourd'hui l'accent sur la gestion de l'information avec le *knowledge management* aujourd'hui à la mode, sur la mutualisation des apprentissages et les entreprises apprenantes. Tous ces concepts s'appliquent parfaitement au territoire. De même, l'accès aux opportunités locales de tous ordres constitue une information très importante. Il y a, bien sûr, les pages jaunes et toutes les bourses d'échanges des différents médias – logement, rencontres, emplois, achats et ventes les plus divers – mais le territoire acteur sera appelé à aller beaucoup plus loin. Le flux d'informations fiables et pertinentes qui s'échange – caractéristique de l'îlot de confiance – est un élément fondamental de la cohésion de la communauté, celui où l'interaction entre « stock » – le capital immatériel – et « flux » d'informations qui circulent est la plus forte.

## 5. L'œconomie territoriale et les régimes de gouvernance

Après avoir passé en revue le rôle œconomique du territoire dans la mobilisation des capitaux et des ressources il nous faut examiner la place qu'il occupe dans la gouvernance des différentes catégories de biens et services. L'essentiel a déjà été dit, en examinant ces biens et services un à un, dans les pages qui précèdent : le capital social est typique des biens de catégorie 4, l'eau et le sol sont typiques des biens de catégorie 2, etc. Je me bornerai donc à revenir à ce qui a été dit au chapitre 2 sur les régimes de

gouvernance : le territoire occupe presque toujours une place centrale dans ces régimes.

Reprenons les exemples du chapitre 2 dont les cartes se trouvent en annexe pages 547 à 557.

Dans le cas du climat et de la haute atmosphère (carte page 551), l'enjeu est mondial, relevant de la gouvernance mondiale, mais l'impact sur le climat est le fruit de l'activité quotidienne des hommes, des animaux, des plantes. Nous nous acheminons donc vers une responsabilité individuelle des hommes à l'égard de leur propre activité, ce qui se traduira par des quotas individuels ; mais ces quotas sont négociables, généralisant les marchés des droits d'émission qui existent aujourd'hui au niveau des États et des entreprises. Le territoire est alors la bonne échelle de mutualisation des droits d'émission : la compensation des quotas s'opère d'abord au niveau local puis, de proche en proche, à une échelle de plus en plus large jusqu'au niveau mondial.

Dans le cas de la biodiversité (carte page 553) on est dans une situation assez voisine : l'entretien de la biodiversité sauvage et domestique est bien une propriété émergente du système et résulte de l'action de tous. En revanche, la mutualisation des semences et des gènes joue un rôle essentiel et le concept de biodiversité d'un écosystème territorial a tout son sens. Il résulte à la fois des pratiques de chacun – par exemple, le type d'agriculture – et d'une action territorialisée : entretien d'espaces naturels protégés, suppression des barrières à l'échange de gènes (les couloirs à grenouilles sous nos autoroutes, par exemple, ou les escaliers à saumons) et organisation d'échanges de semences ou de souches animales. Les territoires jouent un rôle de plus en plus actif dans la préservation de variétés de pommes ou de vaches typiques de l'endroit et c'est un facteur très important de la gestion de la biodiversité qui exige l'ouverture : l'ouverture pour le brassage, la fermeture pour la préservation. La gouvernance des deux autres biens et services, l'eau et l'expérience, typiques l'une et l'autre de leur catégorie, a déjà été traitée au fil des pages et je n'y reviendrai pas. La gestion

de l'eau combine les principes de justice et d'efficacité; c'est au niveau d'un territoire que cette combinaison s'opère. La gestion de l'expérience est au cœur du développement du capital immatériel.

## 6. L'économie territoriale, la démocratie et la citoyenneté

Peut-on parler, sans abus de langage, de « démocratie économique » au niveau d'un territoire dans un système mondialisé? Non seulement c'est possible mais c'est aussi indispensable. Cette nécessité découle de l'analyse qui vient d'être faite du rôle du territoire comme acteur pivot de l'économie de demain. Si cet acteur pivot ne dispose pas de la capacité de choisir, en quoi serait-il un acteur puisque celui-ci se définit notamment par sa capacité à « entrer en projet », à se doter d'une vision collective à long terme qui puisse fédérer, aimer, les initiatives de chacun? Et si cette vision, si décisive pour la communauté, ne peut être définie et conduite de façon démocratique, autant dire que la démocratie n'est plus que le résidu formel « d'avant la mondialisation ».

J'ai montré au chapitre précédent la manière dont les principes de citoyenneté et de démocratie s'appliquaient à l'économie mais sans préciser à quelles échelles s'appliquaient ces processus démocratiques, laissant simplement entendre, ce qui est le cœur de la gouvernance, que ceux-ci devaient se déployer simultanément à différentes échelles de façon à assurer le maximum d'autonomie et de diversité d'un côté, de cohésion et d'unité de l'autre. Ce sont ces idées que je vais reprendre et préciser ici à propos du territoire.

Pourquoi l'association d'idées entre économie et démocratie locale suscite-t-elle d'emblée un mouvement de recul, de scepticisme? Parce que nous restons enfermés dans le double système de pensée qui régit l'économie d'un côté et les territoires de l'autre. Du côté de l'économie, ce que les médias nous répètent à longueur de pages, c'est qu'il n'y a pas le choix. Le marché mondial est

unifié. Tout se joue au-dessus de nos têtes. L'économie est régie par des lois scientifiques auxquelles nous ne pouvons que souscrire comme nous souscrivons aux lois de la gravité universelle. Tout au plus pouvons-nous mettre à profit les opportunités que nous offre le grand jeu de l'économie mondialisée, et tant pis pour les perdants.

Du côté des territoires, l'habitude d'assimiler démocratie et collectivités locales nous conduit à entendre, quand on parle de démocratie locale et d'économie: « action économique directe des collectivités locales ». Or le mouvement général de nos sociétés, et ceci est renforcé en France par la législation, a conduit les collectivités locales à renoncer à agir dans le champ de l'économie, du moins à y agir directement, sous forme d'entreprises en gestion directe comme il a pu en exister, par exemple, entre les deux guerres avec les abattoirs municipaux. Au début des années 1980, j'étais sous-directeur à la Direction de l'urbanisme, au ministère français de l'Équipement et du Logement. J'avais notamment en charge les affaires foncières. Nous gérons encore, en région parisienne, des terrains qu'avait achetés l'État après guerre pour réaliser en direct des opérations d'urbanisme. Face à la sévère crise du logement de l'époque, il fallait agir. Ni les municipalités de banlieue ni le secteur du bâtiment n'avaient la capacité de le faire et l'État en était venu, par nécessité, à faire un travail de promoteur immobilier. Inutile de dire, sans parler de la centralisation des décisions que cela impliquait, que la comptabilité publique se prête aussi mal que possible à la conduite de ce genre d'opération! Et c'est pourquoi le législateur français a mis fin à l'action directe et parfois aventureuse des collectivités locales dans le champ économique proprement dit, préférant l'action indirecte: entreprises commerciales mais à capitaux publics, sociétés d'économie mixte, gestion déléguée des services publics. Et la législation européenne va dans le même sens, traquant tout ce qui lui paraît du protectionnisme déguisé.

Dégageons-nous donc des deux ornières de pensée, d'une part, en affirmant qu'une économie qui ne laisserait pas de choix au niveau local n'est pas légitime et, d'autre part, que l'implication d'un territoire dans les choix économiques ne vise pas à ressusciter le socialisme municipal.

Cela va nous conduire dans la suite du propos à bien distinguer ce qui, dans les choix économiques, relève de l'action publique proprement dite – le droit, la fiscalité, l'investissement, la gestion des services publics – et ce qui relève de l'action du territoire acteur dans le champ de l'économie, action qui devra passer par de nouveaux agencements institutionnels. Ce qui ne veut pas dire que, dans le registre propre de l'action publique, les collectivités locales ne devront pas bénéficier de nouvelles libertés et de nouveaux moyens d'action ! Nous en avons déjà croisé deux exemples significatifs : la possibilité de transférer l'assiette fiscale du travail vers la consommation des ressources naturelles ; la possibilité de créer une monnaie locale ou, à tout le moins, les moyens de suivre les échanges locaux. L'ouverture de ces deux possibilités suppose des transformations à l'échelle nationale et même européenne : on ne peut pas entreprendre, à l'échelle d'un territoire, des mutations décisives tout en raisonnant « toutes choses égales par ailleurs ». C'est en posant les termes du rapport entre économie et démocratie à l'échelle des territoires qu'on pourra le mieux identifier les transformations à opérer aussi à d'autres échelles.

J'ai montré dans le chapitre précédent, suivant en cela les réflexions générales sur la gouvernance, que la nature même de la démocratie et du politique s'est transformée avec l'augmentation de la complexité des sociétés. Là où, traditionnellement, on mettait l'accent sur le moment de la décision, du choix entre deux solutions alternatives très définies, l'accent doit être aujourd'hui mis de préférence sur les processus par lesquels émerge une solution satisfaisante pour le plus grand nombre. Ce changement de perspective ne dessaisit pas les autorités politiques élues de leur responsabilité dans la prise de décision, encore moins de leur

responsabilité exclusive en matière de fiscalité et de droit. En revanche, reconnaître que l'essentiel se passe en amont, dans le processus même d'élaboration des choix politiques et de perspectives engageant divers acteurs, change la nature de la décision, qui s'apparente plus à l'enregistrement d'un accord des parties qu'à un choix souverain entre diverses solutions.

Corollaire de ce changement de perspective, les collectivités publiques n'ont plus le monopole de la conduite du processus de débat. La démocratie s'ouvre à de nouvelles méthodes, à de nouveaux acteurs, à de nouvelles sources de légitimité. Les collectivités publiques restent néanmoins les mieux placées pour conduire une réflexion démocratique sur l'économie et la société continue à leur reconnaître un pouvoir de convocation éminent. C'est en se montrant digne de ce pouvoir de convocation, en développant un nouveau professionnalisme dans la conduite de ces processus de dialogue que les instances démocratiques élues consolideront le mieux leur légitimité. En mentionnant qu'elles n'en avaient pas le monopole, j'ai voulu simplement montrer qu'en l'absence d'une volonté des élites politiques locales de s'aventurer sur un terrain et une matière qui ne leur sont pas familiers, d'autres forces, d'autres acteurs pouvaient se lever pour assumer cette fonction.

Analysant, au chapitre précédent, les rapports entre économie et démocratie, j'ai proposé à titre d'illustration dix questions à soumettre au débat. Les passer systématiquement en revue serait fastidieux. Je ne les garderai ici qu'en fond de tableau.

Tout commence par l'organisation du débat public : qui sommes-nous et que voulons-nous être ? C'est l'entrée en intelligibilité et en dialogue, deux des trois caractéristiques d'un acteur. La question fondatrice préalable est, en effet, celle-là : voulons-nous être un territoire acteur ? Sommes-nous prêts à nous doter des moyens d'analyse et d'action, des volontés politiques, au sens le plus profond du terme, pour devenir cet acteur ? Le préalable pour une communauté territoriale qui prétend se transformer en acteur,

c'est de se doter des outils d'observation et d'analyse : comment décrire les quatre capitaux dont dispose le territoire et leur évolution au fil du temps ? Comment décrire et mesurer la mobilisation par le territoire des ressources naturelles du travail et de l'information ? Comment se donner une première idée du métabolisme territorial, de la quantité d'exergie utilisée par rapport à la quantité utilisable ? Comment recenser les différentes catégories de biens et observer ce qu'est aujourd'hui leur régime de gouvernance. Cette première étape n'est pas la plus facile à franchir pour des raisons déjà évoquées : l'information dont dispose une société sur elle-même est le sous-produit de ses agencements institutionnels actuels, du fonctionnement quotidien des organisations qui la composent. Toute mutation appelle, de ce fait, un investissement initial pour produire une nouvelle information, un nouveau regard. Faute de cet investissement, on s'enferme dans le *statu quo*, on continue à construire la compréhension de la société à partir de la logique des situations passées.

J'ai montré au fil des pages que l'on pouvait alléger cet investissement intellectuel initial en combinant, sinon les données locales, du moins les pistes de réflexion surgies des multiples approches critiques nées depuis une vingtaine d'années : réflexions sur d'autres indicateurs de richesse, réflexions sur les flux de matière, réflexions sur l'écart entre richesse et bien-être, analyses territorialisées des flux entrants et sortants, compréhension de la nature du capital immatériel, etc. Mais j'ajouterai aussi que la construction de la connaissance initiale du métabolisme territorial est en soi un acte de citoyenneté et devrait être conçue comme telle, en associant l'ensemble des acteurs à la construction de la base d'informations, qu'il s'agisse, par exemple, de la commande publique, des consommations privées ou encore de l'enregistrement par les entreprises des flux de matière qui les traversent. Il n'y a pas de démocratie sans recherche participative.

Dans les stratégies de changement, ce débat initial correspond à l'étape de la prise de conscience. La grille de lecture suggérée – nature des capitaux, nature des ressources, circulation de la richesse

à l'intérieur de la communauté, observation des régimes actuels de gouvernance – débouche sur l'élaboration d'une vision commune, la recherche d'alliés internes et externes et la définition des premières étapes. C'est à ce stade que se pose la question fondatrice de toute communauté : voulons-nous être acteur ? Avons-nous la volonté de tirer parti collectivement des potentialités de cette économie mondialisée en train de naître ? Nos liens, nés au hasard de la cohabitation sur le même territoire, restent-ils si ténus ou si abstraits que nous préférons construire nos solidarités à d'autres échelles et selon d'autres principes d'affinités philosophiques et religieuses, ethniques, professionnelles, et bien d'autres encore ? Questions légitimes, incontournables. Elles supposent, pour y répondre que le débat soit inclusif, qu'il associe pleinement les trois groupes sociaux que construit la mondialisation : les mobiles, qualifiés, qui savent pouvoir en tirer les avantages ; les peu mobiles et peu qualifiés, qui s'en sentent les perdants potentiels ; les peu mobiles et protégés, qui pensent que le débat ne les concerne pas.

Dans l'élaboration d'une vision à long terme, l'organisation du travail est revenue à tout bout de champ : la capacité d'un territoire à réduire l'exclusion sociale par des pactes territoriaux, la question de la place relative, dans l'économie territoriale, de la valeur ajoutée par le travail familial et domestique, par l'économie solidaire et sociale et par des formes plus classiques d'économie marchande. Les métaphores utilisées à propos de l'exergie renvoient d'ailleurs, de la grand-mère qui reprise les chaussettes à l'exploitation agricole gérée en bon père de famille, à la capacité de noyaux humains restreints, souvent familiaux, de tirer parti des ressources de leur environnement. Là aussi, le retour sur l'histoire nous aide à sortir des oppositions construites au XX<sup>e</sup> siècle entre travail domestique et travail salarié, opposition renforcée par l'ambivalence du travail salarié, présenté tour à tour comme le moyen de la libération et la principale source d'aliénation. Tout territoire peut ainsi se créer de nouvelles perspectives, faire des choix qui lui soient propres dans le dosage entre ces trois

formes d'activité humaine. Je crois que nous allons vers des formules mixtes. Une thèse récente intitulée « Le parking dans le grand ensemble<sup>148</sup> » soutient l'idée, à première vue paradoxale, que c'est dans les activités paraprofessionnelles, activités pour soi, entraide, travail au noir, que s'épanouit le plus sûrement la fierté des savoir-faire et des professions. Formation mutuelle, appui au développement des savoir-faire polyvalents, création d'ateliers de mutualisation du matériel, chèques conseil, association du travail familial et travail professionnel, développement du travail indépendant ou semi-indépendant dans les activités de services et notamment dans l'informatique, bourse locale d'échanges, les formes mixtes se multiplieront dans les prochaines décennies. L'important, dans l'approche de l'économie territoriale, est que l'on puisse mettre sur le même plan ces différentes formes de travail.

À partir de là, la vision et les premières étapes peuvent se déployer sur de multiples plans. Il serait contradictoire avec la démarche elle-même de vouloir les préfigurer. Qu'il me suffise d'en évoquer la boîte à outils : réorientation de la fiscalité ; organisation d'une monnaie locale ; stratégies de développement du capital immatériel ; réorientation de la commande publique ; objectifs précis de réduction du « contenu matière » et énergie des consommations ; développement de liens plus étroits avec les autres territoires du monde d'où proviennent le travail et les ressources incorporés dans les biens consommés localement ou avec les régions destinataires de ce que le territoire lui-même exporte. Les perspectives sont innombrables.

Je voudrais faire mention pour terminer d'une question sur laquelle je n'ai pas les idées claires mais qui me paraît de grande portée, celle du rapport entre préférences collectives et préférences individuelles. Notre schizophrénie, les contradictions entre notre point de vue de citoyen et notre point de vue de

148. Dominique Lefrançois, « Le parking dans le grand ensemble », thèse de doctorat en urbanisme soutenue le 7 décembre 2006, Paris XII, Val-de-Marne.

consommateur se manifestent à tous les niveaux. Robert Rochefort<sup>149</sup> l'évoque dans plusieurs livres, montrant que le consommateur est devenu moins passif qu'à la grande époque de la consommation de masse<sup>150</sup>, mais, qu'en même temps, les contradictions entre nos attitudes de consommateurs et nos points de vue de citoyens restent profondes<sup>151</sup>. Je crois que nous serions trop sévères avec nous-mêmes en les réduisant à l'image classique du « bulletin de vote à gauche » et du « porte-monnaie à droite ». Prenons deux exemples : la consommation de produits issus de l'agriculture biologique et les moyens de transport. Il est clair que nous ne parviendrons à une société durable qu'en acceptant à nouveau de consacrer une part plus grande de notre budget à l'alimentation, nous montrant prêts à payer le coût de l'entretien de la planète. L'arbitrage entre consommation de produits sains et voyages touristiques à l'autre bout du monde relève bien du choix individuel. En revanche, le faible pourcentage et la dispersion des exploitations agricoles cultivées en agriculture biologique, ainsi que la faible organisation des filières de collecte et de distribution, augmentent les coûts de transaction, en en faisant une agriculture « de niche ». Les différences de coût demeurent alors telles que l'agriculture biologique, la nourriture saine, restent de fait hors de portée économique de bien des familles. Seule une stratégie collective d'appui au développement des filières de l'agriculture biologique et une reconversion d'une partie des dépenses de santé au profit d'une alimentation saine, y compris à travers la restauration collective, permettra de retrouver une cohérence entre convictions du citoyen et choix du consommateur. Il en va de même pour les transports. J'ai évoqué à ce sujet les familles fragilisées par l'augmentation du prix de l'essence lorsqu'elles se trouvent implantées en périphérie urbaine lointaine, du fait du coût

149. Directeur du Credoc (Centre de recherches pour l'étude et l'observation des conditions de vie).

150. Robert Rochefort, *Le consommateur entrepreneur*, Odile Jacob, 1997.

151. Robert Rochefort, *Le bon consommateur et le mauvais citoyen*, Odile Jacob, 2007.

des logements ou du foncier dans les zones mieux desservies par les transports en commun. Il est difficile de leur reprocher la contradiction entre leurs options éventuelles de citoyens et leurs pratiques de consommateurs. Dans l'approche de la démocratie économique, il sera, me semble-t-il, fondamental d'élargir la réflexion sur les préférences collectives. Plus généralement, la démocratie économique doit viser à réduire des contradictions dont on a vu, à propos du travail, qu'elles génèrent aussi un sentiment de mal être. Internet aidant, les achats groupés se développent. Le reste sera affaire d'imagination, puis d'imitation. Pourquoi, par exemple, ne pas rêver à des partenariats d'un type nouveau entre collectivités locales, chaînes de distribution et groupements de citoyens pour déterminer ensemble un certain nombre de préférences collectives et s'appuyer sur cette prévisibilité de l'achat groupé pour réorienter les consommations ? Pourquoi serait-ce les producteurs et les distributeurs qui les détermineraient seuls par des campagnes promotionnelles ?