

Le territoire, acteur pivot du XXI^e siècle

PIERRE CALAME

Résumé

Il y a quelques décennies, le territoire, en tant qu'espace de cohésion sociale et en tant qu'acteur économique, semblait appartenir au passé. C'était alors, en France, l'époque du jacobinisme et le territoire, avec ses notables, semblait résister au progrès unificateur des techniques et de la raison.

Cinquante ans après, changement complet de perspective et de décor : dans une économie de la connaissance et face à des défis sociaux et écologiques qui appellent une approche intégrée de réalités complexes, le territoire apparaît comme la brique de base de la gouvernance et l'acteur pivot de l'économie. Mais pour que le territoire réalise ces potentialités, il faut en avoir une approche radicalement nouvelle, redéfinir la notion même d'acteur, appréhender le territoire comme un système de relations et se donner les moyens de comprendre son métabolisme.

Le présent article propose une série de pistes dans cette direction.

Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, **Pierre Calame** est, depuis 1988, directeur général de la fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme.

De l'effacement proclamé des territoires...

Il y a à peine un demi-siècle, on n'aurait pas parié gros sur l'avenir des territoires. Les prospectivistes nous annonçaient la fin des villes, cet héritage des temps anciens où la lenteur des communications obligeait les hommes à se réunir en un même lieu pour unir leurs forces, différencier leurs rôles, échanger les biens, partager l'information.

Et puis les villes, le territoire, la vie locale, tout cela faisait un peu ringard face au grand air des progrès de la rationalité, de l'international. Le territoire c'était les restes du passé, les féodalités locales, la survivance de traditions et de cultures. Tout ce contre quoi les révolutionnaires de 1789 avaient lutté pour imposer la belle géométrie de départements plaqués sur un espace homogène, isotrope.

D'ailleurs, dans sa grande majorité la gauche était jacobine, ainsi que la plupart des gaullistes. Ils ne juraient que par l'État, la grande entreprise et la rationalité technique. Un monde d'ingénieurs, d'économistes, de bureaucrates. La droite, elle, était girondine, défendait le pré carré des notaires, des propriétaires fonciers, des petites entreprises et de l'artisanat, si possible à l'ombre du clocher de l'église ou de la cathédrale. Les langues régionales n'étaient plus que des survivances, défendues par les vieux ou par les exaltés de la différence.

La mort ou, du moins, la banalisation des territoires, s'inscrivaient dans une histoire longue, celle du dépassement de sociétés en mosaïque où certes une autorité centrale s'était imposée à l'échelle des États mais en composant avec une infinie diversité de contextes, de traditions, de spécificités en tout genre. Bref une société faite de grumeaux, de solidarités locales, d'histoires sédimentées. Toutes choses qui résistaient à la fois à l'expansion sans fin du marché, à l'organisation industrielle à grande échelle, au triomphe d'une raison désincarnée, celle de la science et de la technique, celle de l'État, celle de l'organisation scientifique du travail, celle de l'homo economicus, celle des langues internationales, celle du téléphone et des moyens de transports modernes. Voilà ce qu'il apparaissait des territoires : des résistances. Des pôles de résistance. Le territoire d'Astérix et du village gaulois face à l'empire romain. Le parallèle s'impose ici entre politique et économie. La République, une et indivisible, voulait une société politique sans grumeau, où les citoyens étaient seuls, égaux et semblables, face à l'État qu'ils choisissaient, qui les unissait mais les dominait, sans ces épaisseurs historiques

et ces corps intermédiaires hérités du passé qui obscurcissaient, opacifiaient cette belle épure. L'économie faisait interagir dans un marché parfait des producteurs et consommateurs dans un espace national et international comme des molécules d'un gaz parfait. Même les corps intermédiaires comme les syndicats ignoraient pratiquement le territoire, préférant une organisation par branche, par secteur d'activités, par entreprise. Le mixeur s'est mis dans le politique et l'économique. Il en est enfin ressorti une société sans grumeau, une de ces soupes passe partout qui a le même goût aux quatre coins du monde.

... aux territoires comme acteurs pivot

Cinquante ans après, changement de décor. La fin des villes ? Tout au contraire, le monde s'urbanise à toute vitesse, se polarise. Bien sûr ce n'est plus les villes à grand-papa, compactes autour de leur clocher et de leur beffroi. Les mégapoles s'étendent sur des dizaines, voire des centaines de kilomètres mais ce sont bien des villes quand même, un espace tout sauf isotrope. Et l'économie ? Elle joue un rôle décisif dans cette polarisation.

Cela tient à la nature même de l'économie moderne. Elle 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'échelles 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 centres de recherche. Si l'information normalisée supporte sans difficulté la distance, permettant aux très grandes entreprises de délocaliser et de spécialiser leurs lieux de production sur tous les continents, l'économie réelle repose, bien plus qu'on ne le prétend parfois, sur la confiance. Le territoire d'un côté et l'entreprise de l'autre constituent des îlots de confiance, des espaces d'interaction et de solidarité privilégiés.

On croyait à l'avènement d'une société, d'une économie sans grumeau. Ce sont au contraire des réseaux de relation structurés et polarisés qui émergent. C'est l'État qui est maintenant sur la défensive, pris, en France, entre le développement de l'Union européenne et l'affirmation des régions. L'État, à la fois trop petit et trop grand, trop pétrifié pour structurer les règles du jeu d'une économie

mondialisée, trop grand pour ne pas être anonyme, pour prendre en compte la diversité des contextes et des situations.

Mais, par dessus tout ça, il y a les entreprises multinationales, les très grandes banques, les fonds de pension qui surplombent, qui structurent le monde et l'économie, qui assurent la médiation essentielle entre les connaissances fondamentales et leur mise en œuvre pratique, entre la matière première ou le travail et une infinité de produits que le *marketing* se charge de rendre désirables et qui sont distribués partout sur la planète.

Des acteurs pivot successifs au cours de l'histoire

Chaque période historique a ses acteurs pivot : ceux qui sont particulièrement bien adaptés aux potentialités et aux besoins de leur temps ; ceux qui, sans nécessairement être en position hégémonique, structurent le reste du système en fonction de leur propre logique. Je parle volontiers à leur sujet d'êtres vivants collectifs pour regarder comment ils tirent parti des ressources de leur environnement, comment, autour d'eux ils organisent, de façon plus ou moins subordonnée, les autres acteurs.

A chaque époque ses acteurs pivots. Ce fut l'Église. Ce fut le roi et l'État. Depuis la révolution industrielle, l'entreprise, surtout la très grande entreprise, s'est lentement mais sûrement imposée dans le monde entier comme l'acteur pivot de notre temps. A entendre certains discours, en particulier dans les milieux du management, la grande entreprise est installée aux commandes pour longtemps. Faut-il encore s'embarrasser du politique ? A terme sans doute pas, mais dans un premier temps, il est possible de composer avec, en lui laissant l'apparence du pouvoir à condition qu'il en laisse la réalité aux entreprises. Accompagnons-le à l'étranger : si ça ne fait pas de bien à nos contrats, ça ne leur fera pas de mal ! Pourtant, d'ores et déjà à y regarder de plus près, l'entreprise à son tour est souvent sur la défensive à la fois face aux nouveaux pouvoirs des entreprises de distribution et à la financiarisation du monde.

Où sont ces belles technostructures célébrées par John Galbraith, dont le pouvoir allait irrésistiblement se substituer à celui, archaïque, du capital ? Les voilà

enchaînées par les *stock options* aux chars de leurs vainqueurs, tremblant d'être dégoommées au prochain conseil d'administration pour n'avoir pas assuré aux actionnaires les sacro-saints 15 % de rendement des fonds propres.

Le temps des territoires...

Les très grandes villes ou les régions les plus puissantes s'affichent comme des acteurs internationaux de premier ordre, s'affranchissent de la tutelle des diplomates nationales, nouent des réseaux et des alliances. Au Royaume-Uni, il y a la région urbaine londonienne... et le reste. En Espagne, la Catalogne et Barcelone se sont pratiquement affranchies de la tutelle de Madrid. Plus de 200 régions européennes ont leur représentation permanente à Bruxelles. Celles des régions françaises sont souvent squelettiques. Pensez ! Des régions qui n'ont même pas de pouvoir législatif et le budget d'une ville moyenne. Mais d'autres délégations dépassent plusieurs dizaines de personnes, avec des chargés de mission suivant de près l'évolution des différentes Directions générales de la Commission. Pour des grumeaux, ce sont des sacrés grumeaux !

Au plan politique, on en est presque venu à jouer à fronts renversés. En France, c'est la gauche de François Mitterrand et de Gaston Deferre qui a réussi l'exploit d'une décentralisation féodale rurale dans une Europe urbaine. Il fallait y penser ! Depuis, de communautés de communes en pays on essaie de corriger le tir, de créer des entités administratives et politiques à l'échelle des réalités, au prix d'une juxtaposition de structures – car bien entendu on en crée de nouvelles sans jamais en abandonner d'anciennes – qui, au nom de la démocratie de proximité, ont abouti à une superposition de niveaux plus ou moins concurrents, à en dégoûter les acteurs eux-mêmes de la décentralisation.

... après celui des grandes entreprises

Grandes villes et grandes entreprises sont dans un jeu de séduction mutuelle. Grandes entreprises, entreprises de distribution ou acteurs financiers internationaux, les acteurs économiques gardent encore la main, restent les acteurs pivot.

Mais pour combien de temps encore ? A entendre bien des discours, c'est pour longtemps, c'est pour toujours. La démocratie et la grande entreprise, horizons indépassables de l'histoire ? J'en doute.

Seule la myopie, la paresse intellectuelle, la perte de sens du temps long nous fait prendre pour des évidences intemporelles ce qui n'est peut-être que la conjonction de facteurs particuliers à un moment donné de l'histoire. L'entreprise a été l'être vivant collectif le mieux adapté à l'âge de la révolution industrielle. Dans l'état des systèmes techniques des XIX^e et XX^e siècles, il fallait mobiliser l'énergie fossile lointaine, transformer les connaissances en machines, trouver des capitaux pour organiser la production à grande échelle, unifier les marchés pour amortir les grandes séries, organiser la discipline de l'usine, du laboratoire et du bureau, mobiliser des dizaines de milliers de travailleurs. Capitalistes ou socialistes, les grandes entreprises ont en fait organisé les processus de production, construit les lignes hiérarchiques selon des principes très semblables. Mais qu'en est-il au XXI^e siècle ?

L'entreprise est consubstantielle à « l'équilibre de la bicyclette » qui caractérise nos modèles de développement : ils ne trouvent leur équilibre que dans la croissance. Les grandes filières internationales et sectorielles de production, l'agro-alimentaire, l'électronique, l'aviation, la voiture, le textile, le tourisme, etc., sont structurées pour la production d'objets et de services de bonne qualité et peu coûteux mais conçus comme des objets en soi. Eest-ce bien encore la priorité de nos sociétés ?

Pouvons-nous nous payer encore longtemps le luxe de l'équilibre de la bicyclette, au prix d'une consommation toujours croissante d'énergie et de matière première. Un processus de découplage s'est amorcé depuis vingt ans. La croissance d'énergie et de matière a cessé de s'aligner sur la croissance du PIB par habitant mais elle se poursuit néanmoins inexorablement.

Cet être vivant collectif que constitue l'entreprise a été, si je puis poursuivre le parallèle, génétiquement programmé en fonction de la révolution industrielle des XIX^e et XX^e siècles. Comme le capitalisme lui-même, il a fait la preuve de sa malléabilité. Il sait s'adapter, se reconfigurer, s'amaigrir, travailler en réseau mais ses gènes restent ce qu'ils sont.

Le territoire du XXI^e siècle...

Prenons quatre défis majeurs de notre temps : l'insertion de l'activité humaine dans la biosphère ; la gestion sociale ; la réduction des consommations d'énergie ; l'économie de la connaissance. Qui, du territoire et de l'entreprise est le mieux placé, je dirais naturellement, organiquement, pour les relever ? Poser la question c'est déjà y répondre. D'où je déduis que l'acteur pivot potentiel du XXI^e siècle sera le territoire et non l'entreprise. Mais il ne s'agit encore que de potentialités.

La concrétisation de ces potentialités appelle une série de transformations majeures dans les systèmes de pensée et les institutions. Les décrire en détail sortirait du cadre de cet article et je renvoie pour cela le lecteur à mon *Essai sur l'œconomie* (éd. Charles Léopold Mayer, février 2009). J'en indiquerai simplement les grandes lignes en proposant les concepts qui peuvent le mieux les résumer.

Tout d'abord, un changement de regard sur le territoire. Trop souvent, on le réduit à une aire géographique et à des institutions politiques et administratives. Mais le territoire, dans un système mondialisé, c'est plutôt **un nœud dans des réseaux de relations multiples**, plus exactement un ensemble de nœuds, une densité particulière de relations de toutes natures.

L'œconomie ensuite. Le terme est si connoté dans ses usages depuis le XVIII^e siècle – on est allé jusqu'à prétendre en faire une science et un domaine indépendant au sein de l'activité humaine – que je préfère pour ma part parler pour ce qui nous attend d'**œconomie** revenant à l'usage qui en a longtemps été fait en conformité avec son étymologie : les règles de gestion de la maison commune. C'est Karl von Linné, le grand botaniste, qui en a donné la meilleure définition : l'art de tirer parti des ressources qui nous entourent. Notre *oikos*, notre maison commune, notre espace domestique s'est aujourd'hui distendu à l'échelle de la planète. L'art de tirer parti de tout ce qui nous entoure, connaissance, énergie, matière, biodiversité, compétences humaines, est un art de la gestion des relations, une branche de la gouvernance, indissociable des autres. Et la gouvernance locale est au centre de la gestion des relations, pour l'œconomie comme pour le reste.

... et les conditions pour sa transformation progressive en territoire acteur

Pour que le territoire devienne un acteur pivot, il faut d'abord qu'il soit un acteur. Où est-il ce **territoire acteur** ? Qui le représente ? Qui le dirige ? Qui parle en son nom ? Fausse question. Un acteur n'est pas nécessairement une institution. Le territoire acteur, ce n'est évidemment pas les collectivités locales. **On ne naît pas acteur, on le devient**, quand émerge une communauté capable de parcourir les trois étapes de l'entrée en intelligibilité, de l'entrée en dialogue et de l'entrée en projet. Tous les territoires, ne deviendront pas acteurs. Et il suffit d'observer autour de soi pour voir qu'avec les mêmes atouts apparents de départ des territoires, comme des nations, peuvent connaître des trajectoires et des destinées singulièrement différentes.

L'**économie territoriale** n'est pas l'illusion d'un repli sur soi, sur un système de production autarcique. C'est l'art d'un territoire acteur de tirer au mieux parti de ses ressources, de développer en particulier son capital immatériel, son capital humain et son capital naturel, d'organiser en fonction de ses besoins les relations avec les autres, d'agencer de la meilleure manière possible capitaux et ressources tant publics que privés. Cela suppose pour lui de se connaître, de connaître son **métabolisme territorial**. Ce n'est en général pas le cas actuellement.

Toute l'organisation de notre système économique, avec l'obsession de la libre concurrence et avec l'usage d'une monnaie unidimensionnelle comme seule unité de compte et comme seul moyen d'échange a jeté sur le fonctionnement réel de notre société et en particulier de nos villes un véritable **voile d'ignorance**. Une métropole moderne connaît infiniment moins bien son métabolisme, les flux entrants, les flux sortants, la circulation des flux intérieurs que le dernier village chinois il y a 2500 ans. Cette connaissance, ce sera la première reconquête du territoire acteur sur un système où tout est fait pour qu'il s'ignore lui-même, sinon par des statistiques qui ne disent rien sur les relations.

Un autre concept me paraît essentiel dans cet effort de reconquête par les sociétés de la maîtrise de l'économie, c'est celui d'**exergie**. Ce terme de thermodynamique désigne, sur la base du deuxième principe de la thermodynamique, toute l'énergie utilisable par un système quelle qu'en soit sa forme ; cette idée de tirer tout le jus

possible, en commençant par l'énergie noble puis en recyclant la chaleur produite, est consubstantielle à la définition de l'économie selon Karl von Linné.

J'utilise l'exergie comme image parce que les territoires, faute de maîtrise sur eux-mêmes, faute d'être acteurs, faute de système d'information qui leur permette de se connaître eux-mêmes, ont perdu l'habitude de tirer parti de leurs ressources internes. Seule la réflexion sur la complémentarité entre acteurs, à la base des districts industriels italiens et plus récemment à la base de la mode des pôles de compétitivité, donne une première idée de ce que cela peut signifier. Mais pour progresser dans ce domaine, le territoire, comme tout organisme vivant, a besoin de se doter d'une membrane qui joue une double fonction de captage de l'information et de filtrage de ce qui rentre et de ce qui sort. Un organisme totalement ouvert est par définition un organisme mort, l'inverse d'un être vivant. Pour cela, je propose le concept **d'ouvermeture**. C'est évidemment la contraction des deux mots ouverture et fermeture. Le terme me paraît bien décrire cette aptitude à gérer au mieux les relations avec l'extérieur.

Pour gérer au mieux les ressources rares et parvenir à produire plus de bien être avec moins de ressources et d'énergie, nos systèmes de production devront évoluer vers ce que l'on appelle, selon les auteurs, **sociétés d'utilisation** ou société de fonctionnalité. Partout où l'on peut, remplacer le bien par le service. Partir, tout simplement, du service auquel on veut accéder sans se précipiter sur le renouvellement incessant des biens qui fait tourner la machine économique et ruine la planète. Les territoires, on l'imagine aisément, seront au cœur de cette mutation. Organisés en réseaux, ils acquerront la force suffisante pour imposer au entreprise de nouvelles normes d'**interopérabilité des composants** qui rendront possibles le recyclage, le reconditionnement, le montage sur place.

Enfin, les territoires devront apprendre à définir et à pratiquer les **régimes de gouvernance** propres à chaque catégorie de bien. On ne gère pas, ou plutôt on ne devrait pas gérer car c'est malheureusement encore si souvent ce qui se passe, de la même manière des biens qui se détruisent en se partageant, des biens qui se divisent en se partageant mais sont en quantité limitée, des biens qui se divisent en se partageant mais, étant dus pour l'essentiel à la créativité humaine, sont en quantité indéfinie et des biens, comme la connaissance et l'expérience, qui se multiplient en se partageant et ne peuvent que dépérir par leur privatisation. Là aussi, le territoire sera en première ligne de la révolution de la pensée et de la gouvernance.

IMPERTINENCES 2009

Acteur pivot, nœud de relations, économie, territoire acteur, métabolisme territorial, exergie, ouverture, société d'utilisation, catégories de biens et services, régimes de gouvernance : voilà les concepts centraux d'une révolution de l'économie, de la gouvernance et de la société.