

Claude Courlet, Bernard Pecqueur

L'économie territoriale

Presses universitaires de Grenoble

La collection « L'économie en + »
est dirigée par Yann Échinard.

DANS LA MÊME COLLECTION

- A. Artis, *Introduction à la finance solidaire*, 2013
G. Hountondji, *Comprendre la microéconomie*, 2012
Y. Échinard, F. Labondance (dir.), *La Crise dans tous ses états*, 2011
C. Euzéby, J. Reysz, *La Dynamique de la protection sociale en Europe*, 2011
G. Vallet, *Auteurs et grands courants de la pensée économique*, 2011
G. Vallet, *Petit manuel de sociologie à l'usage des économistes*, 2011
M. Abbas, *Économie politique globale des changements climatiques*, 2010
S. Coissard, *Paul Krugman, un économiste engagé*, 2009
V. Fargeon, *Introduction à l'économie de la santé*, 2009
J.-P. Angelier, *Économie des industries de réseau*, 2007
F. Djellal, C. Gallouj, *Introduction à l'économie des services*, 2007
M. Vigezzi, *Analyse économique – Les faits et les pensées*, 2005, 2^e éd.
M. Vigezzi, *Éléments de méthodologie pour économistes*, 2004, 2^e éd.
R. Taouil, *Leçons de macroéconomie*, 2004, 2^e éd.
J.-L. Besson, *Marchés, banques et politique monétaire en Europe*, 2003
J.-P. Angelier, *Économie industrielle. Une méthode d'analyse sectorielle*, nouvelle édition, 2002, 3^e éd.
A. Vidal, *Démographie. Éléments d'analyse et évolution du peuplement humain*, 2002
F. Carlier, A. Richard, *Analyse stratégique de la décision*, 2002
F. Carlier, *Leçons de microéconomie*, 2002
F. Carlier, *Les théories du développement économique*, 2002
A. Vidal, *Démographie, les outils – Exercices corrigés*, 2001
J. Fontanel et L. Bensahel, *Réflexions sur l'économie du sport*, 2001
J.-P. Angelier, *Calcul économique et financier*, 1997
J. Calvet, *Analyse économique – les concepts de base*, 1996
M. Vigezzi (dir.), *Dix grands auteurs en économie*, 1995
A. Vidal, *La pensée démographique. Doctrines, théories et politiques de population*, 1994
M. Andreff, *Statistique: traitement des données d'échantillon*
Tome I – *Les méthodes*, 1993
Tome II – *Les applications*, 1994
A. Samuelson, *Économie internationale contemporaine*, 1991
J.-P. Doujon, *Histoire des faits économiques et sociaux*, 1990

Préface

LA RÉDEMPTION PAR LE TERRITOIRE

C'est un livre important et ambitieux. *Important* pour souligner les derniers développements de la pensée et de la méthode en économie « spatiale et régionale » : nous y mettons expressément des guillemets tant les auteurs sont interrogatifs sur ce vocabulaire alors qu'eux-mêmes ne sont pas avares dans leur texte de ce type de ponctuation pour souligner que leur démarche reste encore en construction et constitue davantage des pistes, des voies possibles non totalement admises ou stabilisées. Travail *ambitieux*, puisqu'il s'agit de produire un nouveau paradigme scientifique, un nouvel ensemble théorique pour pallier la crise actuelle des sciences sociales, pour donner de l'esérance à ceux qui, avec eux, affirment et constatent une crise des représentations et des concepts. Mais peut-être davantage encore : un travail de nature théologique pour dépasser le péché originel de l'analyse spatiale pour atteindre la rédemption par l'économie territoriale et le territoire...

LE PÉCHÉ ORIGINEL DE L'ANALYSE SPATIALE

Il est devenu banal d'affirmer que ce péché originel serait dû à la pensée économique anglo-saxonne et plus précisément à Ricardo pour qui l'espace n'a pas droit à l'existence conceptuelle et théorique puisque, par la théorie du commerce internationale et les échanges, l'espace est donné et complet par la référence aux nations et aux avantages comparatifs relatifs, encore qu'un simple retour aux passages où Ricardo aborde ces questions montre plus de finesse et de nuances que chez nombre de ses contempteurs qui ne l'ont pas toujours lu avec attention. Soit donc la faute à Ricardo, à des analyses de type mécaniciste, trop fonctionnaliste. La théorie anglo-saxonne mâtinée des travaux d'origine allemande, nous disent les auteurs, a produit un cadre fondamental où l'économie nationale a toujours servi de référence depuis les origines de la science économique, d'où le rôle central de la théorie de la nation et celui de l'État-nation d'une part. D'autre part, les flux

entre ces Nations-espaces sont plus analysés que *La nature et les causes de la richesse des nations*. Encore que l'on doive à l'Allemagne *l'École historique*, et que Lösch et Christaller sont plus complexes et subtils que les versions simplificatrices souvent enseignées. Courlet et Pecqueur peuvent avoir de bonnes raisons de regretter des présentations souvent caricaturales.

Ce péché originel aurait pu, en partie, être pardonné si la *Regional Economics* à la Isard (et sa lignée) avait été plus reconnue par le système institutionnel français. L'économie régionale, l'aménagement du territoire trouvent en effet peu d'écoute dans les sections académiques françaises qui ont plutôt tendance à procéder par effet d'éviction. Nos auteurs vont sans doute un peu vite quand ils affirment que « l'économie spatiale est toujours restée une branche séparée de l'analyse économique alors que son ambition était, d'intégrer le non spatial et le spatial dans un même champ d'analyse ». Cependant, il reste dommageable que les institutions qui gèrent la carrière des économistes en France leur donnent en grande partie raison : il y a largement du dépit amoureux dans leur désir et leur volonté de construire *l'Économie territoriale*, et on peut les comprendre sans forcément partager tous leurs sentiments.

Face à une théologie orthodoxe qui produit ses propres thuriféraires, sa hiérarchie et assure sa reproduction, une des réponses possibles est alors, pour poursuivre la métaphore théologique, *le schisme* qui va bien au-delà de la quête légitime de la reconnaissance de champs nouveaux et du développement de la science économique. Des *schismes* ou des tentatives de théorisation différente sont apparus dans la dernière moitié des années 1980 et la décennie 1990 : on peut songer au colloque de l'ASRDLF de Toulouse en 1994, sous l'ombre austère de K.W. von Windisch et celle plus bienveillante d'A. Marshall, « père de l'économie industrielle et de l'économie spatiale [qui] a mis en évidence dès la fin du XIX^e siècle, les avantages tirés de la localisation des entreprises à proximité les unes des autres [et qui] a affirmé que les techniques se transmettent bien mieux au sein d'une même zone géographique ». C'est le début de *l'École de la proximité* qui veut réduire le rôle des explications liées à la « géographie » pour lui préférer les organisations, alors que les partisans de ce qui allait devenir *l'Économie territoriale* entendent au contraire reconnaître à la géographie une place plus déterminante. Il y a cependant entre ces « tendances » des frontières très poreuses, des amitiés solides nées de la volonté de lutter contre l'ennemi commun, l'analyse spatiale ou du moins contre une certaine vision

exclusive... Pour des raisons communes, ces deux mouvements sont liés : effet générationnel visant la conquête d'une légitimité et d'une lisibilité, « proximité » personnelle et militante, contestation de l'ordre libéral et de la puissance de l'économie dominante, partage des idées de la nécessité de révisions indispensables des modèles de croissance et de développement des pays riches et des pays émergents. Il nous faut donc revoir nos représentations et nos concepts et, même si le terme n'est pas utilisé, entrer en quelque sorte dans la *postmodernité* : c'est la « fin du monde "westphalien" », la crise de l'État-nation, marquée par « une crise des pouvoirs » et « un crépuscule des souverainetés ». On parlait autrefois de l'Aménagement du Territoire avec des majuscules pour dire le rôle éminent, dominant de l'État sur l'ensemble du territoire national aux Dom près, on traite aujourd'hui de l'aménagement durable des territoires. La globalisation, même « non coupable » de tous nos maux, est une réalité : *The world is flat*. À ces maux, on tente de répondre par des mots dont ceux territoire, gouvernance, organisation, géographie, permettant des approches plus extensives qui gommant les frontières et les spécificités « nationales » aux exceptions culturelles près, et qui conduisent à un regain d'intérêt pour « une théorie de l'ancrage pour mieux comprendre les liens entre les acteurs et les lieux ». Il nous faut aussi comprendre les modes de fonctionnement du système capitaliste et alors, « le territoire est un élément central de (son) adaptabilité ». Plus largement encore, le territoire serait « une composante permanente du développement de la proto-industrialisation à l'industrie moderne ».

« UNE NOUVELLE GRAMMAIRE DE L'ÉCONOMIE »

L'Économie territoriale voudrait être une des réponses de ceux qui veulent fonder « une nouvelle grammaire de l'économie », qui « contestent des analyses antérieures dépassant le dogme de l'espace homogène », qui entendent proposer « une nouvelle économie spatiale appelée aujourd'hui "économie territoriale" » fondée notamment sur une « conception de l'espace à la fois "actif" et "contexte" ». Elle entend remettre l'espace à sa place et dans toute sa place en tenant compte de la *Nouvelle Économie Géographique* de Krugman dont géographes et économistes se félicitent de son Prix Nobel et se disputent plus ou moins violemment la paternité et les filiations. L'apport majeur de cet auteur pour Courlet et Pecqueur, serait « la mise en évidence du développement régional comme processus historique dépendant des

trajectoires antérieurement suivies» et aussi d'avoir «appelé à réaliser une synthèse de la théorie de la localisation et de la théorie des échanges dans le but de faire de la géographie économique une composante clé de la construction d'une nouvelle "économie géographique" des échanges»: un bon point alors pour la réintroduction des temporalités, de la sensibilité aux conditions initiales à la Cronon, de l'utilisation pertinente des rendements croissants et plus généralement des externalités mais des réserves sur *Geography and Trade* qui retient surtout le dernier terme au détriment du premier: l'espace, décidément est trop abstrait, vide de sens, vide de vie et ignore (trop) la *géographie*, ce que nos deux économistes entendent mettre au cœur de *l'Économie territoriale*.

L'espace pour eux, et pour bien d'autres, est *réducteur*: il «n'est plus le cadre dans lequel s'inscrivent et se dessinent les phénomènes économiques, mais devient un facteur important de leurs modes d'organisation et de leur dynamique». L'espace est *réduit* à une surface, à une distance, à la polarisation polarisée et au contenu de plan. Pecqueur et Courlet savent bien cependant, que même avec ces caractères, ces espaces réduits et réducteurs sont capables de prendre en compte les dynamiques temporelles, «géographiques», technologiques, de mobilité et de migrations... Perroux, Lajugie, Boudeville, par exemple, en demeurent de formidables exemples: ils n'ignoraient pas les dimensions dites «techniques» – économies d'échelle, coûts de transport et économies d'agglomération –, mais reconnaissaient les impératifs de *l'Europe sans frontière* et des *économies régionales*, quitte à jouer sur les mots et de proposer des mariages singuliers: celui notamment d'*Espace régional* et d'*aménagement du territoire* (1985) dont la typographie témoignait d'une relative hiérarchie et dont on a longuement discuté de l'oxymore possible ou voulue entre l'espace et le régional. Déjà la volonté et la réussite de dépasser «un type d'espace, celui de l'économiste traditionnel» pour tenir compte ou du moins essayer de «théoriser sur une notion vague, le territoire» dont on notait qu'il devait rendre compte de la «prédilection pour l'identité, le social et le local» (1985). Pour tenter encore d'éviter la confusion née de la *Regional Economics* et de la reconnaissance de l'institution née de la décentralisation – la Région –, ainsi que pour d'autres raisons plus théoriques, de nombreuses contributions québécoises et françaises – pas uniquement ou essentiellement italiennes ou anglo-saxonnes –, ont favorisé l'émergence et la montée en puissance du développement local et ou territorial: «ni mode ni modèle, le développement local est une dynamique qui met en évidence l'efficacité des relations

non exclusivement marchandes entre les hommes pour valoriser les richesses dont ils disposent», (Pecqueur, 1989) : la géographie, en effet, est encore absente ou implicite... La première version métaphorique de la *Tectonique des territoires* (1986), entendait proposer une vision générale des lectures spatiales et territoriales, mêlant d'une part les temporalités longues, sourdes et souterraines et les moments événementiels, et d'autre part les tendances permanentes à l'intégration par emboîtements progressifs confrontées aux forces plus autonomistes et « localistes » si on ne donne pas à ce terme un sens péjoratif. Pas plus qu'hier, « aujourd'hui, le territoire, même si on le nomme espace comme chez les économistes, ne peut se résumer à une mesure de la distance en coûts ». Par une mutation singulière ou une transmutation mystérieuse, « l'espace devenu territoire, s'analyse de plus en plus comme une organisation, un système constitué d'acteurs liés entre eux par des rapports sociaux, des rapports dynamiques qui évoluent dans le temps en fonction des relations, des interactions qui s'établissent entre eux ». Pour reprendre un instant une référence de la microéconomie la plus classique des coûts de production, l'économie territoriale serait une *courbe-enveloppe* qui tente une approche par agrégation de multiples lectures et aspects des territoires en attendant « une véritable théorie sur le territoire » et ce futur nouveau paradigme.

CONSTRUIRE LE CONCEPT DE TERRITOIRE

On s'attend bien à ce que *l'Économie territoriale* parle et se construisent sur les territoires, en même temps que doivent se constituer des représentations et des conceptualisations du territoire. L'économie territoriale, c'est la construction théorique de la notion même de territoire, et pas seulement les références aux districts ou à la compétitivité. C'est un moment de la pensée, c'est un mouvement convergent d'une pluralité d'approches, c'est la tentation, la tentative aussi, de la construction d'un univers scientifique visant la reconnaissance académique et plus d'autonomie : donner du sens et de l'intelligence à des arguments, des apports souvent plus ou moins clairs et compatibles. C'est certes une causalité circulaire permanente : l'économie territoriale parle bien des territoires, mais elle se veut ici plus large, quitte à faire jouer au territoire le rôle délicat de barycentre ou parfois d'otage.

Un premier enjeu pour les auteurs consiste à montrer les raisons qui plaident aujourd'hui pour une attention à accorder au « référent géographique du

territoire», plus généralement pour la modernité de cette idée qui a pu, il y a encore quelques décennies, paraître relative au seul territoire national ou alors évoquer des souvenirs peu glorieux : symbole de la tradition, de l'enfermement, du repli sur des valeurs égoïstes, ou encore évoquant le folklore local à la Don Camillo. D'où la volonté, comme pour les analyses de la notion de terroir, de marier la tradition et la modernité, la confiance et l'innovation, les ancrages tant dans le temps que dans les cultures locales, la réussite ou la compétitivité territoriale par la reconnaissance à la fois de l'exacerbation des concurrences et de la capacité de solidarité, l'héritage des nécessités des pays des marins, des montagnards, des forestiers : unis, un moment contre la Nature, ou autrement dit, et vite dit, contre et avec la géographie. Le territoire doit être en phase avec les enjeux les plus profonds de la société actuelle ; évidemment et classiquement, est mobilisée la complexité : « le territoire possède toutes les caractéristiques d'un système complexe au sein duquel il prend une réelle cohérence : les liens entre les acteurs et le lieu ». On se remémore *l'espace-lieu, l'espace-système et l'espace-territoire...* On retrouve en songe les « vieilles » notions historico-géographiques, *les Sept lieues*, l'alleu, terre affranchie de redevances et de certaines dépendances des suzerains et seigneurs... Le territoire se construit en partie comme refus de l'autorité ou comme ayant la possibilité de se doter de ses propres règles d'organisation.

Ce que n'est pas le territoire : il n'est pas un État en modèle réduit, ni un mini-État, pas davantage une micro-nation qui n'aurait pas tous les attributs régaliens ni des frontières permettant de « retrouver l'égalité comptable du modèle national ». Aurait-on oublié les modèles *Régina* et sans prétendre à cette égalité comptable, on devrait faire davantage des « modèles *Territoria* » plus ou moins simplifiés, en termes de théorie de la base, par exemple, dont les auteurs épousent la réhabilitation à la mode ou sous forme de diagnostics territoriaux.

Le territoire est abordé plus que défini par des évocations qualificatives et qualitatives tant les « économistes régionaux et spatiaux » auraient du mal à le définir frontalement... Il a heureusement des avancées, des réussites plus ou moins ici, « oubliées ». Courlet et Pecqueur, construisant leur « grammaire » se trouvent confrontés à des approches où le territoire n'est qu'indirect ou qualifiant des « sujets » centraux. La liste est longue ; par exemple, la dimension territoriale, le référent géographique, les dynamiques territoriales, les processus territoriaux, la ressource territoriale,

les compétitivités et concurrences territoriales, le développement territorial... L'adjectif *qualificatif* est censé préciser, « territorialiser », situer, donner un code IP ou une adresse GPS. Le territoire est ainsi le *lieu* où se passe et se concentre un certain nombre de phénomènes sur lesquels la littérature est plus ou moins riche et actuelle: lieu de territorialisation des politiques publiques, de gouvernance, de « projection spatiale de la spécialisation productive », de relations particulières entre de nombreux acteurs... Ces approches « latérales » permettent en creux d'aborder différents aspects de ce qu'est ou de ce que fait le territoire tout en interrogeant le sujet. Par exemple, les SPL auxquels les auteurs accordent grande importance sont-ils de nature différente des SPN? Les districts italiens chers en particulier à Courlet permettent-ils de mieux définir le territoire ou l'inverse, comme si une certaine vision théorique, historique, affective, permettrait d'expliquer « la dynamique des territoires par la coordination et l'intentionnalité de ses composants engendrées par une finalité collective »? Serait-on en train de chercher à construire de nouvelles formes de rationalité, plus ancrées dans le temps et dans la dimension collective après avoir reproché à la notion d'espace d'être abusivement rationnelle? Sans doute, le territoire « même nommé espace... » ne peut se réduire ou se résumer à une mesure de la distance simplifiée... Mais on voit encore tout le travail qui reste à faire: *passer au stade des mesures*, y compris des distances, (elles sont plus riches que ce qu'on en dit souvent), ne pas confondre ou réduire quantification, économétrie à des approches « spatiales » au sens classique. *L'économie territoriale* doit frontalement aller dans cette direction et les auteurs, indirectement, en témoignent, obligés bien souvent à utiliser des qualificatifs qu'il faudra demain préciser, mesurer, quantifier et éventuellement hiérarchiser. Par exemple, « les territoires sont des marchés concrets qui fonctionnent plus ou moins bien suivant qu'ils sont peuplés, denses et fluides », ils constituent un « ensemble culturel de valeurs communément partagées ».

Des propositions positives pour concevoir et définir les territoires sont évoquées. Elles renvoient à la philosophie de l'économie territoriale. Elles se nourrissent de travaux, de théories aux origines multiples dont beaucoup relèvent souvent de la matrice largement entendue de l'économie régionale et industrielle qui a bourgeonné en de multiples rameaux et courants: l'enjeu de ce livre est de montrer *la tension permanente* entre une volonté de réinscrire fortement les réalités géographiques dans leur matérialité, leurs ancrages historiques et culturels d'une part, et d'autre part, de tenir compte de ce que l'on va appeler, faute de mieux, des éléments non matériels

comme l'organisation, la coordination. Il ne s'agit pas davantage d'ignorer les tensions entre les forces qui poussent à la concurrence, à la compétitivité et celles qui espèrent des aménagements plus durables et mieux partagés. Le territoire est le sujet, l'objet de cette tension mais aussi des modalités partielles de gestion et de régulation. Le territoire est bien en permanence en construction-destruction par des acteurs institutionnels, par d'autres dont le rôle est tout autant important même s'il est moins visible, plus diffus : ce sont les thèmes de la construction collective par exemple et ceux devenus inévitables mais encore bien flous de gouvernance.

On a mille fois discuté avec les auteurs du « triangle magique » composé des dotations factorielles, des ressources latentes qui doivent être potentialisées au sens pharmacologique et des processus d'*activation* ou d'*intermédiation* de ces ressources. Certes, les dotations factorielles peuvent être considérées comme une donnée immuable mais elles nécessitent aussi des conditions historiques, technologiques, elles ne sont pas sans limite, sans temporalité, sans ancrage. Les ressources latentes dont parlent les auteurs, dépendent de multiples conditions pour être des *ressources actives* ou des *actifs* au sens de la comptabilité privée. La valeur d'usage, certes mais au moins autant la valeur d'échange, l'existence d'un marché : la neige ne fait pas automatiquement une station touristique, et on sait faire de la neige artificielle...

Il neigeait, il y avait du brouillard la première fois que j'ai eu l'occasion de rencontrer B. Pecqueur, au point que je n'ai pas vu qu'il y avait des montagnes à Grenoble : il a fallu que Courlet et Pecqueur m'invitent plusieurs fois pour que je reconnaisse *de visu*, enfin, que la géographie alpine et les montagnes sont des réalités territoriales de première importance...

Je ne partage pas toutes leurs critiques de l'analyse spatiale ni certaines de leurs propositions. Mais j'apprécie la voie qu'ils proposent et l'effort de construction conceptuelle et théorique qu'ils envisagent et qu'ils demandent aux chercheurs de compléter, d'enrichir, de nuancer. L'amitié, comme le territoire, n'est jamais donnée ni acquise : elle se construit sur le temps long, la confiance, l'acceptation de désaccords mais surtout sur la reconnaissance partagée de moments forts, l'appréciation silencieuse de lieux magiques... *L'Économie territoriale* nous invite à travailler dans cet esprit.

Claude Lacour, Université de Bordeaux, UMR CNRS Gretha

Liste des abréviations

- ANR: Agence nationale de recherche
ANVAR: Agence nationale pour la valorisation de la recherche
AOC: Appellation d'origine contrôlée
ASRDLF: Association de science régionale de langue française
BIT: Bureau international du travail
CCI: Chambre de commerce et de l'industrie
CGD: Contrat global de développement
CNUCED: Conférence de Nations unies sur le commerce et le développement
CTDEC: Centre technique du décolletage
DATAR: Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DOM: Département d'Outre-Mer
FBCF: Formation brute de capital fixe
FMI: Fonds monétaire international
FUI: Fonds unique interministériel
GREMI: Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs
IDE: Investissement direct à l'étranger
INSEE: Institut national de la statistique et des études économiques
ISTAT: Istituto Nazionale di Statistica
OCDE: Organisation de coopération et développement économiques
OMC: Organisation mondiale du commerce
PNUD: Programme de Nations unies pour le développement
SPL: Système productif localisé
STL: Système touristique localisé
SYAL: Système agroalimentaire localisé
TIC: Technologies de l'information et de la communication
ZNE: Zone nationale d'emploi

Introduction

La recherche en sciences sociales avait opté pour la thèse de la fin du territoire en raison de l'affranchissement des contraintes spatiales pour les individus et les entreprises devenus libres de se localiser où ils l'entendaient. On a même vu fleurir des discours prônant la progressive dilution de la ville à la campagne, la fin des villes au profit du « village global », puisqu'il était devenu désormais possible de communiquer de partout avec tous les points de la planète. En toute logique, la ville et le territoire devaient se diluer dans le cyberspace. L'inventeur du télégraphe aérien, Claude Chappe, pensait que sa machine allait « dissoudre le territoire » et « réduirait la France à un point ». C'était en 1793.

Une observation attentive des évolutions récentes apporte un démenti à cette hypothèse en soulignant combien la mondialisation de l'économie et des échanges se traduit en fait par une restructuration profonde de l'espace en faveur de certains territoires comme les fameux districts industriels et au profit des villes.

Ce livre est consacré à l'analyse de ce phénomène conduisant à une conception de l'espace à la fois « actif » et « contexte » définissant une nouvelle économie spatiale appelée aujourd'hui « économie territoriale ».

Dans un premier chapitre, l'ouvrage montre comment le nouveau contexte conduit à considérer la dimension territoriale (infranationale) comme une variable clé du développement économique. Dans un deuxième chapitre, il fait apparaître les insuffisances des analyses spatiales en économie, notamment celles de la nouvelle géographie économique, en raison d'une approche trop fonctionnaliste. Le troisième chapitre sera consacré précisément à l'étude de cet ensemble théorique en cours de constitution qu'est l'économie territoriale. L'espace, devenu territoire s'analyse de plus en plus comme une organisation, un système constitué d'acteurs liés entre eux par des rapports sociaux, des rapports dynamiques qui évoluent dans le temps en fonction des relations, des interactions qui s'établissent entre eux et avec l'extérieur.

Les villes et les territoires apparaissent de plus en plus comme des lieux privilégiés pour l'organisation des processus de développement et pour la

création de richesses. Autrement dit, le territoire devient un des éléments fondamentaux de la performance économique. C'est ce qu'abordera le chapitre 4. D'une part, on verra que la mesure de la performance des territoires se heurte à des difficultés méthodologiques importantes. D'autre part, l'analyse des fondements territoriaux de la performance économique dépasse de loin les exigences d'une analyse purement quantitative : elle met en cause la géographie des compétences et de l'organisation ; elle invite fortement à dépasser une approche triviale de la ressource qui se contente de recenser l'existant et d'en déduire un potentiel imaginaire de développement. Pour en rendre compte, on développera alors une notion originale de « ressource territoriale ».

Les relations localisées comme fondements de la performance territoriale, l'existence de forces d'agglomération, ou l'effet territoire comme spécificité de chaque lieu sont parmi les apports importants d'une économie territoriale en cours de constitution. L'enjeu de l'analyse de ces processus n'est pas seulement d'expliquer l'apparition de cas particuliers qui se juxtaposeraient avec les formes non spatiales dominantes d'organisation. Le territoire ne peut pas se réduire à un morceau de nation, mais une dynamique de coordination d'acteurs qui a sa place dans l'émergence de nouvelles régulations dans la période actuelle. Ces apports théoriques permettent de reconnaître des réalités socioéconomiques et institutionnelles ancrées spatialement, qui constituent aujourd'hui des niveaux de régulation infranationaux. C'est le thème de la gouvernance locale (qui sera analysé dans le chapitre 5) qui rend compte de la recherche de nouveaux modes d'organisation territoriale et d'une conception moderne du management local transcendant les politiques sectorielles et débouchant sur une nouvelle conception des politiques publiques.

Cette approche de l'économie territoriale pose fondamentalement la question du rapport entre une mécanique macroéconomique et une population inscrite dans un espace vécu. La science économique a toujours été assez mal à l'aise avec l'intégration de l'espace. Le passage de l'hypothèse de l'*homo oeconomicus* à celle de l'*homo situs* pourrait bien ouvrir la voie à des conceptions profondément renouvelées du développement économique. Dans cette économie, chaque territoire est irréductible à son voisin car à chaque lieu correspond une temporalité, une histoire, une culture. Pourtant, du point de vue de l'économie, il existe des régularités et des caractéristiques récurrentes qui permettent de penser une véritable « économie territoriale ».

Le nouveau monde et l'avènement du territoire comme variable clé du développement

Jusqu'à une date récente, les sciences sociales et l'économie en particulier se sont développées dans un univers intellectuellement « douillet et wespalien » – en référence au traité de Westphalie de 1648, qui marque le point de départ de l'Europe des Nations et de leurs États. Elles s'organisaient et pensaient assez largement leurs objets d'analyse dans le cadre de l'État-nation ou, dans celui, qui le prolonge, des relations dites internationales (Wieviorka, 2007).

Depuis les années 1970, l'expansion du capitalisme s'est considérablement accélérée et le degré d'interpénétration des principales économies développées a engendré une situation qui est plus correctement décrite par l'idée de globalisation que par celle d'internationalisation. Cette globalisation fait reculer les frontières et disparaître toute notion de distance et entraîne un nouveau rapport à l'espace et au territoire dans la circulation des biens, des services, des postes de travail et de l'information. Cette globalisation qui met à mal l'État-nation conduit à redéfinir les rapports entre politique publique et espace avec l'apparition d'acteurs institutionnels importants que sont les collectivités locales et les gouvernements locaux. Par ailleurs, les questions liées à la gouvernance des problèmes de la société civile, les problèmes liés au développement durable tout en étant de plus en plus planétaires requièrent – de manière paradoxale – de plus en plus de proximité.

Ainsi, la globalisation ne peut pas être considérée comme une sorte d'étendue sans lieux enserrée dans une structure universelle de flux. Le développement au niveau global est possible non par l'élimination des effets géographiques, mais par l'apparition de structures de plus en plus différenciées des lieux d'actions, des lieux de la spécialisation et des échanges interterritoriaux.

**LA FIN DU MONDE « WESPHALIEN »
DE L'INTERNATIONALISATION À LA GLOBALISATION :
DE NOUVELLES DONNES POUR LA LOCALISATION DES HOMMES
ET DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES**

Dans le sillage du déclin progressif du fordisme et du keynésianisme, de nombreux secteurs se sont redéployés au niveau mondial. La globalisation de l'économie correspond alors à la fois à une mondialisation des marchés et à la mise en place d'une organisation internationale de la production. Dans cette situation, l'économie mondiale ne peut plus être analysée comme le jeu interactif entre des économies nationales. Elle participe de la mise en place de nouvelles modalités de gestion au sein des entreprises multinationales, lesquelles adoptent de nouvelles stratégies spatiales bouleversant l'organisation territoriale traditionnelle.

Chaque opérateur recherche la combinaison optimale là où les facteurs de production sont les plus efficaces et/ou les moins coûteux selon la théorie classique du commerce international. Depuis peu, les choix de spécialisation se déplacent à un niveau encore plus fin, les fonctions deviennent plus autonomes et donc plus facilement localisables en différents lieux grâce aux Technologies de l'information et de la communication (TIC) et aux progrès réalisés en matière de séquençage et d'encodage de l'information. L'Investissement direct à l'étranger (IDE) s'est ainsi considérablement développé, celui des pays de l'OCDE triplant en valeur constante de 1981 à 1994 par exemple et faisant des grandes entreprises multinationales des acteurs majeurs de cette économie mondiale : en 2006, la CNUCED a estimé le nombre des sociétés transnationales à 78 000 avec 780 000 filiales (*World Investment Report*, 2007). Les effectifs de filiales des sociétés transnationales ont pratiquement triplé depuis 1990. En 2006, la production de biens et de services de celles-ci en dehors de leur pays d'origine représentait 10 % du PIB mondial et le tiers des exportations mondiales.

Il y a bien montée d'une sorte de « made in world » avec la fragmentation du processus de production au niveau mondial. Par exemple, pour son modèle Dreamliner, la firme américaine Boeing assemble un fuselage provenant en partie d'Italie, du Japon et des États-Unis, des ailes fabriquées au Japon, en Corée du Sud et en Australie, des roues et moteurs de Grande-Bretagne, des portes d'entrée voyageurs françaises et des portes de soutes à bagages suédoises. Au total, Boeing a recours à plus de 28 000

fournisseurs employant plus de 1,2 million de personnes. Avec ce développement des chaînes de valeur globales (60 % des produits du commerce mondial sont des produits intermédiaires, et le contenu en importation des exportations est passé de 20 %, il y a vingt ans, à 40 % aujourd'hui), on est loin de la lecture classique en termes d'économie internationale (*Les Échos*, 16/01/2013).

Cependant, ce mouvement de globalisation ne veut pas dire qu'il y a homogénéisation de l'ensemble de l'économie de la planète. Les logiques d'études récentes proposent une approche de plus en plus différenciée soulignant que les inégalités et le dualisme sont consubstantiels au mode de développement et à la valorisation différenciée des territoires par des logiques de marché, et ce à toutes les échelles (Carroué, 2012). Ce retour du territoire met en lumière le fait que la mondialisation s'appuie sur des logiques de surintégration et de surexclusion.

Si la part des pays du Sud dans le PNB mondial passe de 40 % à 57 % entre 1990 et 2011, cela est dû en large partie aux pays émergents (essentiellement la Chine qui passe de 6,6 % à 20,2 % et à l'Inde qui passe de 4,2 % à 7,8 %) et n'empêche pas qu'il y ait encore 45 pays représentant 15 % de la population mondiale ayant un PNB/habitant moyen annuel de 500 \$.

De même, seulement quinze États réalisent 70 % des services de transports mondiaux, 25 aéroports polarisent environ 70 % du trafic aérien mondial de passagers, 15 États concentrent les deux tiers des flux touristiques, alors que 85 % des flux financiers sont gérés par une vingtaine de places financières interconnectées.

Cette surintégration se manifeste par l'urbanisation et la métropolisation. La Terre compte 3,3 milliards de citoyens, quatre fois plus qu'en 1950. Et en 2007, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, les citoyens sont plus nombreux que les ruraux. Dans sa dernière édition de 2012 de « Global Metro Monitor », Brookings montre que les 300 plus importantes aires métropolitaines qui rassemblent 20 % de l'humanité concentrent 50 % du PIB mondial. Dans des versions antérieures (2010, 2011) ce *think tank* de Washington montrait que 200 aires métropolitaines représentant 14 % de l'humanité concentraient 48 % du PIB global et que 150 de ces aires représentant 12 % de l'humanité concentraient 46 % du PIB global. Avec leur diversité, ces métropoles se trouvent au cœur des dynamiques de développement. Dans de nombreux cas, elles tendent à concentrer une part

importante des activités économiques nationales (OCDE, 2006). C'est ainsi que Budapest, Séoul, Copenhague, Dublin, Helsinki, Randstad-Holland et Bruxelles représentent près de la moitié du PIB national. Tout comme Toronto, Montréal et Vancouver au Canada sont à l'origine de la moitié ou plus du PIB de leurs provinces respectives. En Norvège, en Nouvelle-Zélande et en République tchèque, un tiers ou plus de la production provient de grandes régions métropolitaines (Oslo, Auckland et Prague). Au Royaume-Uni, en Suède, au Japon et en France, près de 30 % du PIB national est assuré par Londres (31,6 %), Stockholm (31,5 %), Tokyo (30,4 %) et Paris (27,9 %) respectivement.

Tout se passe comme si les flux économiques contribuent à renforcer les processus de création, de production, voire de contrôle et de décision dans certains territoires en particulier, les métropoles. Pour certains, avec cette résurgence « massive » du fait territorial, les économies nationales commencent à ressembler à des configurations relâchées d'économies régionales (Scott, 2001).

En fait, les choses sont plus complexes. Ces métropoles, loin d'être des « archipels » interconnectés entre eux dans une « économie d'archipel » déterritorialisée et tournant le dos à leurs espaces d'insertion, ont une puissance et un dynamisme économique, démographique et logistique. Leurs pouvoirs de commandement jouent sur un double registre spatial : la bonne maîtrise d'un vaste espace régional et national d'un côté, d'excellentes capacités d'articulation aux échelles continentales et mondiales de l'autre. C'est pourquoi une analyse fine et opératoire des dynamiques territoriales de ces grandes organisations ne peut se déconnecter de l'analyse de leurs fonctions et de leurs rôles au niveau national, régional et local (Carroué, 2012).

LA CRISE DE L'ÉTAT-NATION

Bertrand Badie (1995) avait déjà, dans une perspective de politologue, mis l'accent sur ce qu'il a appelé la « fin des territoires » (westphaliens), c'est-à-dire la fin d'une conception finalement très occidentale de division internationale du pouvoir politique. Cette vision du monde comme une collection d'États-économies qui se confrontent et se comparent tout en comparant leur productivité s'est affirmée avec David Ricardo (1817) et sa théorie des avantages comparés, mais convient aussi fort bien à une

représentation macroéconomique de la production et des échanges sous formes d'entités complètes et fermées : les systèmes productifs nationaux.

Cette vision de la globalisation comme interactivité permanente et complète entre des États, entités cohérentes et distinctes, est mise à mal par les faits comme le montrent les spectaculaires délocalisations et les brutales fermetures dans l'ensemble des pays anciennement industrialisés.

D'un point de vue théorique, il faut s'intéresser au travail d'une spécialiste de la sociologie de la globalisation, Saskia Sassen. Celle-ci a été la première à montrer, dans sa fresque du Moyen Âge à nos jours (Sassen, 2009), l'hypothèse de l'émergence du « territoire » (*territory* dans son texte) comme « nouvelle logique organisationnelle au sein de laquelle d'anciennes capacités sont repositionnées et de nouvelles forgées » (p. 113). Le territoire comme mode contemporain de regroupement d'acteurs commence à prendre forme.

Les crises de l'Europe, de l'ONU et de l'OMC sont révélatrices de l'absence d'un modèle théorique pour représenter les pratiques liées à l'organisation des pouvoirs. La crise de l'ONU montre que l'ancien modèle, celui de l'État-nation qui réserve le pouvoir politique aux États et construit le droit international sur les relations interétatiques ne fonctionne plus. Mais les autres exemples (OMC, Europe) montrent qu'un modèle alternatif, alternatif, voire supranational, n'existe pas encore. Entre ce qui n'est plus et ce qui n'est pas encore, le chemin reste à être balisé. Tout au plus, peut-on faire rapidement les constats suivants :

- **Une crise des pouvoirs**

Celle-ci renvoie à :

- une désarticulation des pouvoirs au sein des institutions nationales (processus de décision de plus en plus bureaucratiques, pouvoirs de décision de moins en moins détenus par les assemblées nationales) ;
- la fragmentation des pouvoirs au sein des institutions supranationales (le marché tend à réguler de plus en plus de choses : santé, éducation, environnement) ;
- la montée en puissance des pouvoirs non institués : les pouvoirs économiques privés, les ONG, les scientifiques et les experts.

• Un crépuscule des souverainetés

On s'éloigne progressivement d'une citoyenneté en tant qu'appartenance nationale pour aller vers une citoyenneté de résidence qui renforce les liens au niveau local et régional ainsi qu'avec les institutions internationales.

Le capitalisme qui se globalise crée sa propre forme de « droit global sans État » :

- adaptation des bureaucraties étatiques au nouveau capitalisme ;
- suspension des normes concernant les droits humains dans des zones de privilèges économiques : les maquilladoras, les triangles de la croissance en Asie avec des zones à cheval sur les frontières nationales ; et 1 735 zones franches dans 133 pays, plusieurs dizaines de millions d'emplois dont une majorité en Chine (*cf.* Atlas mondial des zones franches, CNRS, La Documentation française, 2010).

Les réactions à cette tendance révèlent des capacités différentes des États-nations à exercer leur étatité : réaffirmation unilatérale de la souveraineté (États-Unis, Chine, Russie, etc.) vers la gouvernance transnationale (Union européenne) ; l'État se retire de sa coquille et perd toute sa substance (Congo, Haïti, Côte d'Ivoire, Mali, etc.).

• La fin de l'univers wesphalien et la crise des sciences sociales

Dans ce contexte, on comprend mieux la crise actuelle des sciences sociales. Celles-ci se sont constituées dans des cadres nationaux lourds et rigides. Les sciences sociales institutionnalisées en sciences d'État en gardent des traces profondes : on peut parler de rationalité située. Les disciplines et les découpages disciplinaires sont liés à cette rationalité : par exemple, l'histoire et la géographie ont été avant tout des disciplines d'État. Les « universalités bornées » des sciences à l'échelle de la nation comme l'économie montrent leurs faiblesses structurelles quand l'organisation de la société cesse, par le haut comme par le bas, d'être exclusivement nationale.

Finalement, on est en présence d'une évolution où l'État-nation est mis en difficulté par le haut comme par le bas, ce qui fait dire au sociologue américain Daniel Bell (1995) que « L'État est devenu trop petit pour les grandes choses et trop grand pour les petites ».

LA MONTÉE EN PUISSANCE DES INSTITUTIONS TERRITORIALES

Le capitalisme mondial est en train de se bâtir sur des interactions entre des flux économiques et des économies territoriales donnant lieu à des situations très diverses. Les relations complexes entre les flux économiques et les économies territoriales laissent la place à des formes de gouvernance dans lesquelles les institutions d'État se trouvent impliquées selon de nouvelles formes.

Aux États-Unis, par exemple, parallèlement à l'internationalisation croissante de l'économie, on note une tendance très forte à la décentralisation, à la territorialisation et à la revitalisation économique et industrielle au niveau local (États, villes, comtés). Il y aurait une complémentarité entre les interventions massives de Washington et les multiples initiatives locales. « L'économie-territoire » serait la dernière-née du redéploiement du capitalisme américain (Dommergue, 1986, 1988). On peut aussi évoquer le rôle des *landers* en Allemagne ou des régions en Espagne.

En France, la territorialisation des interventions publiques amorcée il y a un quart de siècle avec les lois de décentralisation s'affirme de jour en jour avec le renforcement institutionnel du rôle la région et l'extension de l'intercommunalité et des « pays ». La part des recettes des administrations locales dans le PIB passe de 4 % à 11,6 % entre 1980 et 2010. Les recettes des collectivités territoriales représentent près des deux tiers des recettes de l'État ; enfin, leurs investissements représentent 71 % de la FBCF (formation brute de capital fixe) publique du pays en 2010. En France comme dans la plupart des pays développés, le territoire pertinent ne correspond pas aux limites actuelles des administrations locales et régionales. Or, de nombreuses décisions stratégiques doivent être prises, et des services fournis à ce niveau. Quand il y a des expérimentations en ce domaine, celles-ci vont des solutions les plus radicales avec la mise en place de nouvelles autorités ou en intercalant un échelon administratif intermédiaire à des accords de coopération informels. C'est dans cette perspective qu'il faut interpréter les regroupements des communes : 96 % des communes et 90 % de la population appartiennent désormais à des groupements à fiscalité propre.

Les actions des collectivités locales en faveur du développement s'effectuent sur un large éventail : action économique *stricto sensu*, planification urbaine, communication, emploi et formation, actions d'organisation et d'animation.

Cet accroissement des interventions des collectivités territoriales signifie avant tout une mobilisation de très nombreux intervenants aux échelons régionaux et locaux dans l'intervention auprès des entreprises. L'enjeu se situe tout d'abord dans de nouvelles fonctions qui doivent être assurées au niveau du territoire : anticipation, veille et prospective, construction d'une offre territoriale spécifique déclinant compétence et excellence. Il réside aussi dans le fait que la clé du développement se situe à la fois dans l'intégration économique locale des entreprises entre elles et dans l'organisation autour d'elles de réels systèmes ressources qui les alimentent et leur permettent de se développer. L'action publique doit privilégier une culture de réseau et non pas les entreprises individuellement. Elles doivent tenir compte de la diversité au plan local et d'apporter des réponses différenciées aux entreprises en fonction de leur position dans la chaîne de production. Dans cette nouvelle conception des politiques publiques, le territoire devient un lieu de gouvernance important pour accompagner les entreprises. Il ne s'agit plus de fournir des facteurs de production à des entreprises qu'on suppose être en parfait état de marche, mais de les accompagner dans le cadre d'un processus incessant de mutation et de réorganisation.

QUESTIONS DE GOUVERNANCE ET NOUVEAUX DÉFIS

La mobilisation du territoire pour répondre aux problèmes de la mondialisation

De manière concomitante, différentes mesures de gouvernance sont mises en place pour prendre en main les problèmes croissants résultant d'un modèle de développement s'étendant de plus en plus au niveau mondial. Ainsi, dernièrement, différents types d'institutions se sont multipliés de manière marquante : les réunions du G7, devenu G8 puis G20, la Banque mondiale, le BIT, le FMI, l'OCDE, la CNUCED, l'OMC, etc. auxquelles, il faut ajouter plus de 5 000 associations internationales intergouvernementales, et aussi, les organisations non gouvernementales dont le nombre aurait été multiplié par 25 depuis les années 1960. Ces dernières couvrent une gamme exceptionnellement large d'intérêts et d'activités, incluant la santé, les droits civiques, l'assistance sociale, les questions liées aux femmes, à l'environnement, au développement économique, etc. Elles jouent souvent un rôle important sur les questions de gouvernance d'envergure globale tout en les reliant à des situations locales très concrètes.

Les collectivités territoriales contribuent aussi à l'avènement du territoire en devenant de plus en plus des partenaires au niveau international (Noisette et Rachmuhl, 2007). Tout d'abord, la légitimité acquise par les collectivités décentralisées – ou par les États dans les pays fédéraux – leur permet de prendre des initiatives à l'encontre de leurs États et en référence à des mouvements internationaux : c'est par exemple le cas des collectivités françaises prenant des mesures « anti-OGM », ou des actions de l'État de Californie et d'autres collectivités américaines inscrites explicitement dans la lutte contre le changement climatique. Au-delà des objectifs de pression sur les États nationaux, se dessine le fait que les collectivités locales tendent à se positionner directement dans les débats internationaux et auprès des institutions qui les portent. Les enjeux du développement économique et de la lutte contre la pauvreté et les inégalités, les enjeux de l'immigration et de l'intégration contribuent également à un changement des échelles de référence des politiques locales dans un nouveau rapport entre le « local et le global ». Projetés dans un espace global, international et mondial, les élus perçoivent qu'ils ne peuvent plus travailler à une échelle locale pour exercer leurs responsabilités. Ainsi s'affiche l'importance croissante de la thématique d'une coopération « de territoire à territoire », définie dans le cadre d'un partenariat, c'est-à-dire d'une coopération entre les acteurs de deux territoires (Matteudi, 2012). Celle-ci se caractérise notamment par une échelle identique entre les territoires et des problématiques communes. Une autre caractéristique de cette approche territoriale est qu'elle saisit le local comme une échelle spécifique de développement, que l'on qualifie souvent de « méso », entre micro et macro, entre microprojets et facteurs régionaux de développement.

Répondre aux défis liés au développement durable

Le développement durable amène de nouvelles proximités

De son côté aussi, le développement durable amène de nouvelles proximités. Tous les défis de recyclage, de retraitement, d'économie d'énergie sont porteurs de réponses innovantes et profitables. Dans le domaine de l'alimentaire, comme dans l'éthique de production, la traçabilité va s'imposer et entraîner le renforcement de la proximité (géographique et institutionnelle) et le raccourcissement des chaînes qui vont de la production au consommateur. Le développement durable va dans le sens du développement local.

Le développement durable est nécessairement associé au concept de territoire

L'écosystème terrestre fournit à la biosphère des services marchands et non marchands. Le développement durable doit assurer le maintien ou l'amélioration de ces services. Mais le développement durable doit aussi être compris en termes de développement sociétal. Le bien-être des individus dépend de l'accès à une panoplie de services (sécurité, accès à la nourriture, à l'eau et au logement, accès aux services d'éducation et de santé, liberté de choix au sein de la société). La satisfaction durable de ces services est étroitement dépendante de la bonne gestion de l'environnement (Lazarev, 2010; Buclet, 2011).

Les points de rencontre se situent dans les espaces où interagissent les hommes. Ces espaces sont pluridimensionnels, mais ils ramènent souvent au développement durable au territoire. De ce point de vue, on peut remarquer :

- la grande pertinence de l'échelle de l'espace local. C'est souvent à l'échelle des communautés rurales, des villages, des communes que l'on peut le mieux gérer les problèmes de gestion de l'environnement ;
- l'importance aussi d'échelles plus vastes telles que l'intercommunalité ou du pays ou de sous-ensemble comme le bassin méditerranéen par exemple (soumis à des problèmes communs d'érosion, de désertification et de pénurie d'eau) pour garantir une plus grande cohérence des politiques de l'environnement.

D'une manière générale, la dimension de la durabilité s'est invitée dans la problématique de l'aménagement du territoire à travers le retour des « territoires » (Jean et Vanier, 2009). Les questions de cohésion sociale, de vivre ensemble et de capacité à reproduire les ressources ont pris le pas sur la croissance économique en tant que telle. La variable environnementale va donc profondément faire muter les objectifs de l'aménagement de la nation. Les territoires vont devenir les unités de base de ce mouvement vers la durabilité à travers les pratiques des acteurs (les Agendas 21, par exemple, qui sont des dispositions de politique publique en faveur du développement durable, mais aussi les mobilisations de la société civile), notamment après la mise en place de la décentralisation (1982). Pour nous, bien que les deux notions soient clairement distinctes, le développement territorial est un puissant vecteur de la durabilité. On peut dire avec N. Buclet (2011,

p. 186) : « Les initiatives territoriales fondées sur les principes de proximité spatiale, organisationnelle ou institutionnelle, de démocratie participative et d'accroissement de la “capabilité” [pourraient] constituer les fondements d'un régime conventionnel apte à modifier les comportements individuels et collectifs dans le sens du développement durable ».

Enfin, une notion récente est venue préciser les vertus adaptatives des territoires. C'est la notion de « résilience des territoires » (Hamdouch, Depret et Tanguy, 2012). Pour ces auteurs, « les territoires semblent dotés d'une capacité de résistance, d'adaptation, d'ajustement voire d'anticipation aux chocs (endogènes ou exogènes) qui peuvent les toucher [...] Ces territoires font ainsi preuve d'une capacité de résilience territoriale particulièrement développée en parvenant à construire, dans un contexte de mondialisation exacerbée, de nouvelles trajectoires de développement socioéconomique et culturel » (p. 3). Il y aurait donc un « effet territoire » particulièrement adéquat à l'innovation et au changement. De nombreux travaux convergent sur cette question pour montrer que le territoire, en se construisant, construit en même temps des externalités positives (voir encadré p. 38 sur la notion d'externalité). C'est le cas de tous les travaux sur la « clusterisation de l'économie » (districts industriels, systèmes productifs localisés, milieux innovateurs, pôles de compétitivité, *learning regions*, etc.).