

6. Les agencements institutionnels de l'œconomie

1. Qu'est-ce qu'un agencement institutionnel ?

Le concept d'agencement institutionnel est à la fois familier et nouveau, intuitivement évident et néanmoins difficile à définir avec précision. Il est essentiel dans l'approche de l'œconomie. Je vais, dans ce chapitre, commencer par en préciser la définition et l'enjeu puis je développerai l'idée, qui s'est déjà esquissée au fil des pages, que deux agencements institutionnels vont être décisifs au cours des prochaines décennies : les filières et les territoires. C'est en effet ce croisement des filières et des territoires qui constitue l'image que j'ai déjà utilisée de la chaîne et de la trame du tissu œconomique.

Agencement institutionnel, concept familier et nouveau. L'École de la régulation, animée en particulier par Robert Boyer¹⁵², l'a popularisé, soulignant par là que l'économie réelle n'a rien à voir avec le jeu de pure concurrence des entreprises sur les marchés. L'entreprise elle-même est une construction sociale et, qui plus est,

152. Voir www.theorie-regulation.org

les itinéraires de développement des différents pays, par exemple en Europe, se sont construits selon des « arrangements institutionnels aussi variés que complexes qui garantissent l'existence et le fonctionnement des marchés »¹⁵³. L'École de la régulation entend par là non seulement la manière dont les entreprises se sont construites, mais aussi et surtout les relations qui se sont établies entre l'État, les grandes entreprises, les autres entreprises et les syndicats, relations qui ont structuré l'espace dans lequel s'est déployée l'économie de marché. Force est de reconnaître, néanmoins, que s'il n'est pas nouveau, le concept d'agencement institutionnel est resté relativement marginal, tant l'attention s'est en général polarisée sur les institutions dotées d'un statut juridique, en particulier sur les entreprises.

Dans le chapitre précédent, présentant le concept d'« être vivant collectif » et celui d'« acteur », j'ai soutenu la thèse selon laquelle il fallait cesser de se polariser sur les institutions pour regarder les multiples configurations, formelles ou informelles, qui structurent la société en général et l'économie en particulier. L'entreprise, du moins l'entreprise classique, qui est au plan juridique une association de copropriétaires – les actionnaires – ayant pour seul objectif (en théorie heureusement !) d'assurer le maximum de profit à ses actionnaires, en échange du risque qu'ils ont pris en y mettant leur argent, est impuissante à répondre au cahier des charges de l'économie. Dès lors, deux voies s'offrent à nous. La première serait de réformer radicalement la nature juridique de l'entreprise en en faisant un nouveau type d'institution animé par une autre logique. C'est une piste qu'il ne faut pas négliger. J'ai évoqué le renouveau, depuis quelques années, de l'économie sociale. Elle répond à des attentes croissantes de sens de la part des salariés et des consommateurs. J'ai également et surtout mentionné l'initiative anglaise de créer les CIC (Community Interest Companies). C'est une nouvelle manière de combiner les qualités d'efficacité de l'entreprise capitaliste avec la poursuite d'autres buts

153. *La lettre de la régulation*, septembre 2005.

que le seul profit des actionnaires. Il faudrait aussi mentionner, mais je ne prétends pas ici, tant s'en faut, à l'exhaustivité : les approches cogestionnaires à l'allemande où l'on cherche à ce que les différentes parties prenantes – historiquement, essentiellement les salariés – puissent participer à la gouvernance de l'entreprise ; les fondations communautaires américaines ; les entreprises à but non lucratif d'Italie et de Belgique, etc. La conscience de l'insuffisance du statut juridique actuel des entreprises est telle que le Medef, l'organisation patronale française, a mis à l'ordre du jour de son université d'été de 2008 le « capitalisme à but non lucratif » et le « développement durable » ! Mais, après avoir examiné toutes ces évolutions, je me suis rendu compte qu'une rénovation du statut des entreprises ne suffirait pas et qu'il fallait inventer des agencements institutionnels nouveaux.

Deuxième point, le concept d'agencement institutionnel est intuitivement évident et pourtant difficile à définir avec précision. Intuitivement, c'est la définition que j'en ai proposée : un ensemble d'acteurs et d'institutions et les relations stables qui se sont établies entre les uns et les autres. Mais, à y regarder de plus près, le concept comporte deux aspects différents. C'est ce qui en fait la richesse, mais ce peut être aussi une source de malentendu.

Dznd un premier sens, parler d'agencement institutionnel, c'est mettre l'accent sur la logique profonde de fonctionnement des organisations. Ce sens découle de la théorie de la gouvernance. Le troisième principe général de gouvernance stipule, en effet, qu'une société doit inventer des agencements institutionnels compétents et pertinents. Dans un livre écrit en 1993, *Mission possible*¹⁵⁴, j'avais intitulé un des chapitres : « Peut-on gouverner les machines institutionnelles ? » Cette interrogation se matérialisait par un slogan : « L'essentiel est aux cuisines. » L'interrogation m'est venue de mon expérience de fonctionnaire. Je voyais combien chaque administration était tentée de travailler pour son propre

154. Pierre Calame, *Mission possible*, *op. cit.*, chapitre 6. Téléchargeable gratuitement sur le site eclm.fr

compte et comment les règles budgétaires ou encore la gestion de la fonction publique et les relations entre catégories de fonctionnaires, des plus prestigieuses aux plus humbles, structuraient le rapport que l'administration avait avec la société, avec le temps, avec les autres administrations. Ce que l'on appelle en éducation le « cursus caché », c'est-à-dire les critères selon lesquels les élèves se sentent jugés même si l'institution met explicitement en avant d'autres critères, vaut autant sinon plus dans les institutions. J'ai déduit de cette multitude d'observations l'idée que chaque institution avait son métabolisme, sa logique profonde de fonctionnement, la direction vers laquelle elle allait spontanément. Cette observation vaut aussi pour les entreprises et pour toutes sortes d'institutions. J'ai, par exemple, constaté comment les relations, souvent ambivalentes ou de frustrations réciproques, que l'on observe dans les fondations, entre le conseil de fondation et l'équipe permanente est une donnée structurante pour comprendre, indépendamment de ses statuts, ce qu'une fondation est capable ou non de faire.

Il y a dans les logiques institutionnelles quelques règles simples, relatives à la taille des partenaires ou relatives au temps. Il est extrêmement difficile, par exemple, pour une grosse organisation, de traiter avec un grand nombre d'organisations de petite taille et selon le proverbe « qui se ressemble s'assemble », les milieux ont tendance à se structurer par taille. Quant à la prise en compte du temps, on constate que dans beaucoup d'institutions le souci d'évaluer l'impact à court terme de l'action détermine ce qu'une institution est capable ou non d'entreprendre. L'obsession du court terme n'est pas le propre de l'entreprise. Elle envahit et gangrène tout notre corps social.

Le corollaire de l'idée que toute institution a sa logique profonde, sa logique institutionnelle, est qu'en règle générale une institution va là où sa logique la pousse et non là où on voudrait la faire aller. Exiger d'une institution formatée pour mesurer son impact et son efficacité à court terme qu'elle s'engage dans une mutation à long terme, c'est un peu comme exiger d'un poisson

qu'il vole ! D'où mon expression « l'essentiel est aux cuisines » : les discours, c'est-à-dire l'expression des volontés des dirigeants, se tiennent au salon mais ce qui fait vraiment fonctionner le système, c'est ce qui se passe aux cuisines, ce sont les rouages si modestes et si triviaux qu'on ne sait ou ne daigne les regarder, qui finalement imposent la marche de l'institution.

Je me souviens à ce sujet d'une autre anecdote qui remonte au début de ma vie professionnelle, en 1969. Je menais à l'époque une étude sur la stratégie de la Datar (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) pour le compte de celle-ci. Dans le cadre de cette étude, j'avais été amené à interviewer la plupart des chargés de mission de la Datar. J'avais été frappé du fossé entre le discours que la Datar tenait sur elle-même et sa réalité. Il y avait à l'époque un prestige attaché aux grands discours généraux. Mais, quand on y allait voir de plus près, l'essentiel du pouvoir était au sous-sol, si je peux m'exprimer ainsi, dans le comité de décentralisation qui délivrait les autorisations d'extension des activités des entreprises en région parisienne, en particulier l'extension des sièges sociaux, en échange d'implantations d'activités industrielles en province. C'était au temps où le livre du géographe Jean-François Gravier, publié en 1947, intitulé *Paris est le désert français* était une référence politique principale et guidait l'effort de la Datar.

À la Banque mondiale, de la même manière, ce sont les rouages internes de règles de délivrance des prêts qui gouvernent la politique bien plus que les grands discours. Quant à la coopération européenne avec les pays d'Afrique et du Pacifique, que j'ai évaluée en 1999 à la demande du Parlement européen, j'ai pu mesurer combien les procédures mêmes qui étaient mises en œuvre rendaient pratiquement impossibles des engagements à long terme, pourtant si indispensables en matière de développement¹⁵⁵.

155. Pierre Calame, *Mettre la Coopération européenne au service des acteurs et des processus de développement*, Éd. Charles Léopold Mayer, 1999. Téléchargeable gratuitement sur le site www.eclm.fr.

La conclusion s'impose : la gouvernance étant l'art de créer les régulations de la société, de lui faire prendre une direction plutôt qu'une autre, le cœur même de cet art est d'inventer des institutions et des agencements institutionnels dont la logique profonde est d'aller précisément dans cette direction. La plupart du temps, on en est loin. La politique se fait au salon, dans les discours, en faisant fonds sur la fameuse formule du général de Gaulle : l'intendance suivra. Mais précisément l'intendance ne suit pas ! Un des facteurs majeurs de la crise de la politique tient à l'incapacité récurrente à réformer l'État. Cette incapacité a des causes multiples mais l'une au moins saute aux yeux : pour transformer la logique profonde des administrations, et notamment leur culture, il faut au bas mot quinze ou vingt ans d'action opiniâtre, mais cette durée est incompatible avec les mandats présidentiels et *a fortiori* ministériels. Comme me l'ont dit des ministres, aussi bien de droite que de gauche, « puisqu'on n'a pas le temps de conduire de telles transformations... on fait des lois ». D'où le prurit législatif qui n'a fait que croître et embellir sous la présidence de Nicolas Sarkozy. La loi est avant tout un discours proclamatoire supposé provoquer le changement par le verbe. On sait pourtant qu'en France la majorité des lois n'ira pas jusqu'au décret d'application et ne sera donc jamais appliquée. C'est pourquoi, redonner à la gouvernance son efficacité et à la démocratie ses couleurs implique d'apprendre à concevoir et à mettre en place des agencements institutionnels et d'engager des stratégies à long terme pour faire évoluer ceux qui existent. Voilà pour le premier volet du concept.

Dans un second sens, qui justifie le choix du terme même d'agencement institutionnel, le concept souligne la nécessité de sortir de l'attention trop exclusive portée aux institutions. J'ai en mémoire, à l'époque où j'étais consultant, un débat sur la « politique de la ville » en région Île-de-France. En clair : la politique en faveur des banlieues dites défavorisées. J'entendais dire que la vitalité de la vie sociale en banlieue se mesurait au nombre d'associations. Myopie étonnante. L'essentiel de la vie sociale se structure à travers des solidarités communautaires, ethniques, régionales,

à travers l'organisation des bandes, les trafics, les solidarités entre voisins et entre femmes, etc. Cette confusion entre la forme et le fond se retrouve dans tous les domaines. Mettre en avant le concept d'agencements institutionnels, c'est affirmer la nécessité de s'intéresser à la réalité du tissage de la vie économique. En France, pour ne citer qu'un exemple, la hiérarchie implicite du statut des professions, les relations de solidarité nées de la fréquentation des mêmes écoles, les liens étroits entre administration et dirigeants des entreprises structurent la vie économique. Mais il y a plus. Prenons le cas des entreprises multinationales. Officiellement, elles ont un périmètre comptable et ne sont responsables qu'au sein de ce périmètre. Mais, comme on l'a vu à propos de la légitimité des dirigeants, il leur est impossible en réalité de nier que leur influence s'étend à leurs fournisseurs, avec lesquels elles tissent nécessairement des relations stables. Rappelons-nous le cas du naufrage du pétrolier maltais Erika qui a sombré au large des côtes bretonnes en 1999. Juridiquement, Total, dont Erika transportait la cargaison, n'était en rien responsable du naufrage et des dégâts immenses qu'il a causés à la Bretagne. En janvier 2008, à l'issue d'un procès à rebondissements, Total a été condamné à une amende d'un peu moins de 400 000 euros, et à verser 192 millions d'euros de dommages et intérêts solidairement avec le propriétaire, le gestionnaire et la société de classification de l'Erika. La compagnie a fait appel, jugeant que la condamnation qui la frappait était injustifiée, ayant été trompée par les faux certificats délivrés au pétrolier, qui indiquaient qu'il était en état de prendre la mer. Mais, car il y a un mais, Total a néanmoins accepté « immédiatement et de manière irrévocable » de verser aux victimes les dommages et intérêts fixés par le tribunal ! Il est évident que Total était bien heureux de s'en tirer à si bon compte. Il a fait appel pour des raisons de jurisprudence : la compagnie ne voulait pas rentrer en matière sur l'idée qu'elle doit exercer une responsabilité vis-à-vis de ses sous-traitants. Mais, si la décision de verser l'indemnité a été immédiate et irrévocable, pour reprendre l'expression même de l'entreprise, c'est bien parce que, vis-à-vis

de l'opinion publique, l'idée qu'une compagnie de cette ampleur ne soit pas responsable à un titre ou à un autre de ce que font ses fournisseurs et sous-traitants est intenable. Une autre affaire est venue défrayer la chronique en 2007, c'est l'affaire des jouets fabriqués en Chine. On se souvient qu'une polémique est née entre les États-Unis, l'Europe et la Chine à propos du danger que représentaient les jouets conçus en Occident, notamment par Mattel, incriminés en raison du danger que représentaient les petits aimants, qui se détachaient, et que les enfants avalaient, et la peinture au plomb dont ils étaient recouverts. Mattel a compris le danger. La compagnie a rappelé instantanément 20 millions de jouets et s'est même excusée auprès des dirigeants chinois, indiquant « que 87 % des jouets rappelés l'avait été à cause d'un défaut de conception et 13 % à cause de la peinture au plomb ». Une autre entreprise canadienne a voulu tergiverser et expliquer que ce que faisaient ses sous-traitants n'était pas de sa responsabilité. Elle a fait un flop total. De même, le distinguo entre des contrats durables, qui lient en particulier les salariés au sein de l'entreprise, et des liens qui seraient, eux, précaires, avec les sous-traitants fournisseurs ou avec les pouvoirs publics ne reflète pas la réalité.

Ces différents exemples montrent que le système de production et d'échanges est fondé sur des configurations de relations plus ou moins stables, informelles ou formelles, qui lient les institutions entre elles et sont transversales aux institutions. C'est cet ensemble de relations qui constitue l'agencement institutionnel.

Il faut parvenir à concevoir des agencements institutionnels concrets dont le fonctionnement réponde au cahier des charges de l'économie. La question se décompose en deux : quels seront les agencements institutionnels essentiels dans l'avenir ? comment les concevoir pour qu'ils répondent au cahier des charges ? La première appelle une réponse précise, la seconde une réponse plus floue, et pour une raison simple : les agencements institutionnels peuvent se préfigurer, s'esquisser mais leur réalité sera l'aboutissement d'inventions et d'apprentissages collectifs. Je crois qu'une fois l'objectif clairement perçu et partagé, les imaginations se mettront

en marche et des solutions nouvelles s'inventeront. Elles seront liées à l'évolution des techniques et nous ne sommes pas en mesure de les préfigurer. L'important aujourd'hui est de parvenir à un accord au sein de la société sur la nécessité de privilégier deux familles d'agencements institutionnels : le territoire, c'est-à-dire la trame horizontale du tissu économique et la filière, c'est-à-dire la chaîne verticale. Voilà les deux pivots de l'économie au XXI^e siècle.

J'ai exposé au chapitre précédent les raisons pour lesquelles le territoire est un agencement institutionnel primordial de l'avenir, et constitue la trame du tissu économique, son approche horizontale. La filière, de son côté, s'impose comme modèle pour la chaîne du tissu économique, pour son approche verticale, pour les mêmes raisons. Qu'il s'agisse de bananes, de voitures, de médicaments ou d'informatique, la filière décrit l'ensemble de l'itinéraire de la matière et de l'énergie, les transforme, en s'appuyant sur différents types de capitaux et en mobilisant du travail, de l'information et de la connaissance, en des objets désirables ou utiles aux hommes de notre temps. Ceux-ci les consomment, les usent ou les périment plus ou moins rapidement pour les renvoyer, si je peux m'exprimer ainsi, à la terre originelle, soit en étant recyclés et en devenant matière première, soit en étant jetés, dissipés dans l'atmosphère, transformés en chaleur, rejetés dans l'océan. C'est le grand cycle de la vie, c'est le nôtre – poussière tu n'es que poussière et tu retourneras à la poussière –, et c'est ce qui explique d'ailleurs qu'on ait adopté des expressions telles que le cycle de vie des produits ou encore, de façon plus imagée, du berceau à la tombe, *"from cradle to grave"*. Il n'y a d'économie responsable qu'une économie qui est en mesure de gérer lucidement l'ensemble du cycle.

En raison de leur importance, je consacrerai un paragraphe particulier à chacun de ces deux agencements. Voyons-en néanmoins dès maintenant le cahier des charges commun.

2. Le cahier des charges des agencements institutionnels de l'économie

Qu'il s'agisse de territoire, de filière ou de tout autre agencement à concevoir, les agencements institutionnels de l'économie doivent satisfaire à un cahier des charges commun qui en est, pour parler le langage de la gouvernance, « l'obligation de résultats ». Il découle nécessairement du cahier des charges de l'économie lui-même et de la grille de lecture de la gouvernance.

Un petit dessin valant mieux qu'un long discours, on trouvera ce cahier des charges résumé dans la carte en annexe page 557.

Je me bornerai à en reprendre les différentes dimensions en en donnant, quand c'est nécessaire, des illustrations concrètes.

Tout d'abord, les agencements institutionnels du futur doivent poursuivre simultanément les différents *objectifs* généraux de la gouvernance : la paix, la cohésion sociale, l'équilibre entre la société et son environnement. Pour cela il faut, par exemple, qu'ils contribuent à une gestion pacifique et équitable des biens de catégorie 2, les ressources naturelles.

Ils doivent, en second lieu, respecter les *principes* de gouvernance. Certes, ces formulations apparemment vagues ont, mine de rien, des implications pratiques. L'articulation des échelles de gouvernance, par exemple, oblige à préciser comment les acteurs de ces agencements institutionnels s'organisent à ces différents niveaux. Le principe d'équité, de son côté, impose la transparence sur la répartition de la valeur ajoutée et pour les biens de catégorie 2, des règles de répartition internationale des ressources naturelles entre les différentes filières, règles qui révolutionneront le droit international.

Troisièmement, les agencements doivent faciliter la *gestion des relations* et *prendre en compte le long terme*. Je lie ces deux dimensions parce que la relation, au contraire de la transaction, se construit dans la durée. Cet élément du cahier des charges a une importance manifeste pour le statut de l'entreprise et l'organisation du système financier. Anticipant sur la suite, je voudrais en

donner quelques illustrations concrètes. Depuis quelques années, des études montraient la force de résistance du capitalisme familial, fondé sur le long terme, face au capitalisme de la *shareholder value*, de la valeur d'actionnaire. À l'été 2008, cette résistance s'est manifestée de façon éclatante en Allemagne avec l'annonce du probable rachat de l'équipementier automobile Continental par Schaeffer, une entreprise familiale bien plus petite que lui et du géant Volkswagen par le nain Porsche. En économie, comme en politique, on ne peut construire le long terme par une succession d'actions à court terme. Fondamentalement, les agencements institutionnels du futur reposent sur ce que l'association Sherpa, dont j'ai évoqué l'engagement à propos de la responsabilité des dirigeants, appelle « contrat durable ». Je crois que cette formule est heureuse. Les différents types de contrat, contrat de travail et contrat commercial sont probablement appelés à se rapprocher mutuellement. Symbole des relations, les agencements institutionnels du futur appellent un partenariat nouveau entre acteurs. Territoires et filières sont le siège de tels contrats durables mais ils lient aussi entre eux territoires et filières. L'économie du XXI^e siècle sera moins fondée sur l'organisation de la libre concurrence entre acteurs atomisés et indépendants que structurée ainsi par des systèmes de relation entre acteurs de diverses natures : les différents participants à la chaîne de production, les distributeurs, les consommateurs. Pour ne prendre qu'un exemple, les consommateurs sortent de leur rôle passif, deviennent partie prenante de l'acte de production. L'idée que la consommation est un acte de citoyenneté, qu'il faut sortir de la schizophrénie consommateurs-citoyens, s'est progressivement répandue. On ira beaucoup plus loin dans l'avenir. Les consommateurs – reste à voir selon quelles modalités ils peuvent être représentés – seront des acteurs à part entière des agencements institutionnels de l'économie.

Au titre de la prise en compte du long terme, les agencements institutionnels devront conserver et même développer les quatre types de capitaux – matériel, humain, immatériel et naturel – mobilisés dans l'économie. Filières et territoires doivent

contribuer à l'intégrité du capital naturel. Le capital immatériel doit logiquement augmenter puisque le concept même d'agencement institutionnel met l'accent sur la coopération entre acteurs et le développement des liens, de l'amont à l'aval de la production. Des politiques de formation concertées peuvent aussi conduire à l'augmentation du capital humain. Le principe de préservation et de développement des quatre types de capitaux conduira à un important changement de regard, ne serait-ce que par la nécessité d'en effectuer la mesure. Un autre volet important du long terme est la finance. J'évoquerai en dernier chapitre de l'ouvrage la transformation de la monnaie et de la finance. Le principe du contrat durable entre les acteurs devra permettre aux deux grands agencements institutionnels, le territoire et la filière, de mobiliser des financements à long terme, ce qui implique de leur apporter des garanties de stabilité. Je pense, par exemple, que les deux agencements institutionnels pivots permettront de renouveler la conception de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), plus que jamais nécessaire. À l'époque où l'OCDE s'en était faite le promoteur et le négociait en catimini, l'arrêt des négociations a été la première victoire internationale du mouvement altermondialiste. Il dénonçait, à juste titre, la dissymétrie des engagements. Les États devaient s'engager à ne pas compromettre par des lois ultérieures la rentabilité prévue des investissements des entreprises étrangères. Les entreprises, elles, au nom des incertitudes de l'avenir, ne s'engageaient à rien. Le propre d'un contrat, au contraire, est de créer une symétrie des engagements. On peut imaginer des accords à long terme plus équitables entre territoires et filières. Les systèmes productifs locaux ou clusters dont j'ai parlé à propos des territoires, préfigurent déjà de tels accords.

Quatrième dimension, les agencements institutionnels doivent renforcer la conscience, à différents niveaux, de former une communauté. À l'échelle mondiale, l'enjeu est ici de renforcer les liens entre tous les acteurs de la filière. Cela passe par l'interconnaissance, par la traçabilité du travail et de la matière tout au long de la filière. Je ferai à ce sujet des propositions précises.

Cette traçabilité débouche sur le point suivant du cahier des charges : permettre à chacun de trouver une cohérence entre ce à quoi il croit et ce qu'il fait. La traçabilité en est la condition, car elle permet à chacun de mettre sa propre activité de producteur, de distributeur, de consommateur en perspective.

Cinquième dimension du cahier des charges, comment parvenir à la fois à plus d'unité et plus de diversité ? L'unité était supposée caractériser l'entreprise, et la diversité caractérisait les liens entre les entreprises ou les produits offerts aux consommateurs. Ce n'est plus le cas. Une unification des processus de production se fait par le grand mouvement de normalisation. La « guerre des normes » est d'ailleurs un volet à part entière de la guerre économique : de la télévision numérique terrestre aux normes comptables ou juridiques, c'est un des champs de bataille entre l'Union européenne et les États-Unis, tout autant que la concurrence entre Airbus et Boeing. À l'opposé, les grandes entreprises ont appris à créer des conditions d'autonomie en leur propre sein et à diversifier leurs produits et leur organisation pour prendre en compte la diversité des contextes. Nous n'en sommes, je crois, qu'au début de cette grande inversion de l'unité et de la diversité. En effet, au côté de l'unité, le passage d'une société des biens à une société d'utilisation poussera plus loin la logique de normalisation, avec l'établissement de normes d'interopérabilité entre les composantes d'un produit, normes s'appliquant à l'ensemble des acteurs de la filière. L'exigence de recyclage y contribuera aussi, comme le montre la directive européenne sur le recyclage des automobiles en fin de vie. Du côté de la diversité, la première révolution industrielle et le fordisme avaient fait du processus technique de production, la chaîne, immortalisé par *les Temps Modernes* de Charlie Chaplin, le principe unificateur de l'entreprise. C'était l'aboutissement du grand mouvement d'unification des temps et des cadences, commencé au Moyen Âge quand la cloche des beffrois – le temps des villes, le temps compté des marchands – s'était opposée à la cloche des églises – le temps qui n'appartient qu'à Dieu – et au morcellement du temps féodal. Cette unification

s'était poursuivie avec l'horloge. « L'horloge, disait Lewis Mumford, n'est pas seulement le moyen de suivre la marche des heures ; c'est aussi un moyen de synchroniser les actions des hommes. C'est l'horloge, et non la machine à vapeur, qui est la machine vitale de l'ère industrielle moderne ¹⁵⁶. »

La nouvelle révolution industrielle met au centre, non plus la machine, mais la connaissance, l'information et l'aptitude des personnes et des collectifs de travail à les mobiliser de façon coordonnée. Externalisation par les entreprises d'une part croissante de leurs activités de production et de maintenance, bureau nomade, répartition du temps de travail entre plusieurs lieux – dont le domicile – émergence de collectifs de travail de plus petite taille, ateliers flexibles, horaires à la carte sont les faces d'une même monnaie. Ces évolutions rejoignent celle, déjà mentionnée, d'un rapprochement entre contrat de travail et contrat commercial. En un mot comme en cent, filières et territoires ne sont pas appelés à devenir des ensembles monolithiques et hiérarchisés, mais plutôt une large confédération d'acteurs unis, comme dans toute gouvernance, par des objectifs, une éthique et des dispositifs de travail communs ¹⁵⁷.

Sixième dimension, la nécessité, pour les agencements institutionnels, de garantir l'exercice de la responsabilité des acteurs. Disons le tout de go, même si les obstacles sur la route seront nombreux, les filières, agencements institutionnels internationaux, devront faire l'objet d'un droit et de chambres d'arbitrage eux-mêmes internationaux. Le principe de responsabilité oblige par ailleurs à renforcer les droits et devoirs des lanceurs d'alerte. À l'heure actuelle, les lanceurs d'alerte sont dans une position délicate. Ils font face à un dilemme : tirer le signal d'alarme, c'est risquer, non seulement de se mettre le patron à dos, mais aussi d'apparaître comme un traître aux yeux des collègues. En

156. Citation tirée de Jacques le Goff, « L'Occident médiéval et le temps », in le Goff, *Un autre Moyen Âge*, Gallimard, 1999.

157. Ce « trépied » de la gouvernance est exposé dans *La démocratie en miettes*, *op. cit.*

généralisant l'exigence de responsabilité et en plaçant son expression au-delà de l'acteur pris en particulier pour aller vers l'agencement institutionnel pris dans son ensemble, il sera certainement possible, sinon de faire disparaître le dilemme (un dilemme a la vie dure par définition !), du moins de l'atténuer.

Septième dimension, les agencements institutionnels doivent contribuer à l'intelligibilité du monde. C'est un fil rouge suivi de chapitre en chapitre : notre représentation du monde est largement déterminée par les informations émises quotidiennement par les institutions dans le cadre de leur fonctionnement. Il suffit d'écouter quotidiennement les informations à la radio sur les dernières fluctuations de la Bourse pour s'en convaincre. J'ai parlé, à propos des territoires, de voile d'ignorance jeté sur la réalité du fonctionnement du monde du fait que nos systèmes institutionnels et économiques nous abreuvant d'une infinité d'informations qui façonnent notre imaginaire mais ne nous permettent guère de comprendre. Raison pour laquelle la question du flux d'informations produit par un agencement institutionnel donné est loin d'être une question abstraite ou sans portée. Les agencements institutionnels de l'économie doivent par exemple produire, à travers leur fonctionnement quotidien, une connaissance des différents flux de ressources mobilisés, énergie, ressources naturelles, travail et information, une connaissance de l'évolution des différents types de capitaux, des liens tissés par le système de production et d'échange, de la distribution de la valeur ajoutée, de la part d'exergie mobilisée, de la nature des relations entre les différents acteurs.

Cette intelligibilité du monde est indispensable pour sortir l'économie de cette zone grise actuelle où, parce qu'elle est mondialisée et parce qu'elle se prétend une science objective, elle échappe de plus en plus radicalement à la démocratie. Si l'on veut, dans la ligne des évolutions actuelles, que les citoyens se saisissent des questions économiques, il faut que ces questions soient intelligibles¹⁵⁸.

158. H. Rouillé d'Orfeuil, *Économie, le réveil des citoyens*, La Découverte, 2002.

Huitième et dernière dimension du cahier des charges, les agencements institutionnels doivent se conformer aux régimes de gouvernance spécifiques à chaque catégorie de biens. C'est ce que l'on peut appeler une œconomie conforme à la nature des choses.

3. La filière et les accords de filière

La filière de production, d'échange et de consommation – les trois termes ont leur importance – sera au plan mondial l'agencement institutionnel majeur des prochaines décennies. Elle est la chaîne, la colonne vertébrale de l'œconomie.

La notion de filières procède de l'idée qu'au bout du compte les activités humaines s'organisent autour de la production, de l'échange et de la consommation de biens et services concernant un nombre limité de secteurs. Pour l'essentiel, ces secteurs peuvent être décrits à partir du budget des ménages. Ce sont les différents besoins et désirs qu'ils doivent ou veulent satisfaire : la nourriture, l'habitat, les transports, l'habillement, la santé, les loisirs et le tourisme. Ces filières principales forment déjà des catégories mixtes combinant la nature des biens et les fonctions qu'ils assurent. Je pense, par exemple, à la santé. Sa partie matérielle, la production de médicaments, est une sous-branche de la chimie, de la pharmacie, mais l'essentiel de la santé se joue ailleurs, dans les soins médicaux, l'alimentation, les conditions de vie. À ces filières qui répondent directement à des consommations individuelles et familiales s'ajoute un certain nombre d'activités économiques qui visent à assurer des fonctions collectives ou constituent des corps de métier si importants dans le processus de production qu'il vaut la peine de les isoler : les industries de défense, les travaux publics, l'informatique, la banque et les assurances, l'industrie des biens intermédiaires, principalement la production de machines. On pourrait chipoter à l'infini sur les caractéristiques et la liste des filières. Tel n'est pas le propos de cet ouvrage, et je vous propose de garder en mémoire surtout la première catégorie de filières,

celle qui aboutit à la satisfaction directe des besoins des personnes et des familles.

La filière, c'est l'ensemble des acteurs et des relations entre eux. Ces acteurs peuvent être des producteurs – contribuant à la transformation de la matière première en produits utiles, des distributeurs, des consommateurs eux-mêmes et, en aval, tous ceux qui recyclent les déchets. Ce qui fonde la filière, c'est le cycle complet des biens et des services. C'est ce cycle qu'il importe d'organiser conformément au cahier des charges de l'économie.

Vision angélique ? futuriste ? pas vraiment. Je voudrais d'abord montrer que cette réflexion n'est que le prolongement et la systématisation de nombreuses évolutions qui se sont produites au cours des dernières décennies, sous l'influence combinée de quatre évolutions : celle des systèmes de production eux-mêmes, celle qui découle de la priorité accordée au développement durable, celle qui résulte de l'organisation et des motivations des consommateurs, celle, enfin, qui résulte de la normalisation.

L'évolution du système de production

La mondialisation ne s'est pas faite par le développement de gigantesques systèmes de production intégrés depuis la matière première jusqu'à la distribution finale. Ces grands systèmes intégrés, hiérarchisés et centralisés, à la soviétique pourrait-on dire, se sont révélés, malgré les économies d'échelle théoriques qu'ils comportent et malgré l'envie des acteurs dominants de ne rien laisser échapper de la valeur ajoutée, mal adaptés à la complexité des technologies, des chaînes de production et à la diversité des marchés. On a pris conscience, au cours des années 1960, des grandes rigidités de ce type de système, donc de leur faible capacité d'adaptation aux évolutions des techniques et des marchés. Comme il n'existait pas de monopoles mondiaux dans une filière donnée, y compris les plus concentrées d'entre elles comme l'informatique au temps d'IBM, il n'était pas facile de tirer, en contrepartie de la lourdeur, une rente de monopole comme ça a été le cas dans le passé dans le cadre d'économies nationales¹⁵⁹.

Dès lors, les économies d'échelle et les spécialisations pouvaient être obtenues sans en payer le prix au niveau des rigidités, par le recours à des sous-traitants spécialisés travaillant pour une diversité de producteurs. Je pense, par exemple, aux boîtes de vitesse dans l'automobile ou aux micro-processeurs dans l'informatique. On a vu, au cours des années 1980, les mêmes grandes entreprises qui avaient été tentées vingt ans auparavant par une intégration amont et aval de leur activités, tenir le discours inverse, se recentrer comme elles le disaient sur leur « cœur de métier ». Jusqu'où pouvait aller cette spécialisation et cet allègement des structures des entreprises ? Quel était le cœur de métier ? À quel moment ce cœur de métier, après s'être concentré sur le marketing, la recherche et développement, l'aptitude à organiser la chaîne entière de production devenait évanescant ? À quel moment, à l'amont ou à l'aval, des sous-traitants ou des clients deviendraient si puissants qu'ils iraient jusqu'au bout de la logique en prenant le pouvoir ? Toutes ces questions ont agité depuis plusieurs décennies les entreprises elles-mêmes et les cabinets conseil. Aux États-Unis, l'obsession de l'allègement des coûts fixes et le souci de profiter au maximum des avantages comparatifs offerts par l'installation d'unités de production dans des pays à bas salaires, sans risquer une contamination syndicale, a ainsi créé la mode de l'*outsourcing*, de l'externalisation. Le débat a fait rage autour de l'idée de *hollow corporation*, en traduction littérale, l'entreprise vide. L'ancien dirigeant de Xerox, Paul Strassmann, en donne une définition générale. Ce sont les entreprises « organisées autour de la gestion de leurs coûts de transaction et de leurs dépenses de recherche et développement »¹⁶¹. Les risques de cette stratégie sont évidents quand la marque devient le seul argument de vente. On a pu voir des

159. L'économiste chinois Chen Ping montre de façon convaincante que la différence d'évolution des économies russe et chinoise, après la chute du mur de Berlin, tient notamment au fait que l'économie russe était structurée en monopoles mais pas l'économie chinoise. Chen Ping, "Complexity of Transaction Costs and Evolution of Corporate Governance", in *The Kyoto Economic Review*, décembre 2007.

redistributions s'opérer très rapidement. Microsoft s'est développée grâce à l'absence de volonté d'IBM de développer son propre système d'exploitation, puis Microsoft a balayé son mentor. De même, dans la construction de micro-ordinateurs, Dell a fini par supplanter les anciens producteurs. La concentration des fonctions de distribution aux mains de quelques grandes chaînes de magasins et d'hypermarchés, au premier rang desquels Walmart aux États-Unis et Carrefour en Europe, conduit celles-ci à développer leurs propres marques en essayant de récupérer ainsi une part plus grande de la plus-value. Ce qui est certain, en tout cas, c'est qu'au contraire des années 1950, il n'y a plus de filière qui soit assurée de bout en bout au sein d'une même entreprise, ce qui ne veut pas dire que l'acteur pivot, celui qui organise la chaîne de valeur ajoutée ne soit pas en mesure de contrôler l'ensemble. Cette évolution des systèmes de production conduisait nécessairement à déplacer le regard de l'entreprise vers la filière.

La nouvelle priorité : le développement durable

À cette première évolution technologique et managériale s'est ajoutée plus récemment la préoccupation croissante pour le développement durable, pour l'évolution du climat, donc pour l'efficacité des économies en ressources naturelles et en énergie. On a donc commencé, à partir du Sommet de la Terre de 1992, à parler globalement du système de production et de consommation. Ce thème a été mis en avant lors du dixième anniversaire du Sommet de la Terre, à Johannesburg en 2002, et a donné naissance à ce que l'on appelle couramment le « processus de Marrakech » qui vise à mieux comprendre l'ensemble du système. L'Union européenne, notamment sous l'influence des Anglais et des Allemands, a fait de cette question une des priorités du sixième programme cadre de recherche (2005-2008) donnant naissance au programme Score (Sustainable Consumption Research Exchange) que j'ai déjà mentionné à propos des études sur la relation entre

161. www.strassmann.com/blog, commentaire posté en février 2005.

mode de vie et consommation de ressources naturelles. Ce programme associe plus de vingt universités et centres de recherche. Les Hollandais, les pays nordiques, l'Allemagne et l'Autriche, le Royaume-Uni, représentent l'essentiel des membres. Ce programme reflète la préoccupation officielle de plus en plus marquée de réagir aux déséquilibres que fait naître pour la planète la consommation excessive de ressources naturelles, notamment par les pays développés. Cet excès, comme on l'a vu à plusieurs reprises, est porteur de grands dangers aussi bien du côté des déséquilibres écologiques que du côté de l'exacerbation des rivalités avec les nouveaux entrants, en particulier la Chine et l'Inde, pour le contrôle de ressources naturelles et énergétiques devenues trop rares. Or toutes ces études et recherches mettent en avant, implicitement ou explicitement, la filière. C'est, en effet, l'unité à partir de laquelle on peut analyser les flux de matières premières et le cycle de vie des produits. Voilà la seconde raison pour laquelle les filières sont entrées dans notre univers quotidien.

L'organisation et les motivations des consommateurs

La troisième raison, elle, découle des consommateurs. De mieux en mieux organisés au plan international, de plus en plus motivés, ce sont eux qui ont initié les premiers labels de durabilité pour les forêts, la pêche, le commerce équitable et l'agriculture durable. Or ces labels s'appliquent nécessairement à des filières. Cette pression des consommateurs a introduit une nouvelle dimension dans la régulation internationale des filières, celle des négociations multiacteurs. Les mouvements de consommateurs et les mouvements de protection de l'environnement se sont invités à la table des grands, se sont imposés comme des interlocuteurs, souvent plus importants aux yeux des entreprises que les États car l'impact des organisations de consommateurs et de militants sur le chiffre d'affaires, donc sur les résultats, de l'entreprise, peut être bien supérieur et bien plus immédiat que des contraintes imposées par l'État. Celles-ci, compte tenu du rapport de force entre État et entreprises multinationales, sont toujours potentiellement négo-

ciables, au niveau de leur nature, de leur application effective ou des sanctions qui leur sont attachées.

La normalisation

La quatrième évolution résulte de la place croissante de la normalisation. J'ai parlé, à propos de la société d'utilisation, de la norme d'interopérabilité comme d'un nouveau bien public¹⁶². Là aussi, nous ne partons pas de zéro. Cette idée s'inscrit dans une évolution tendancielle très bien reflétée par l'évolution de la norme ISO. J'ai toujours trouvé le développement des normes ISO particulièrement intéressant. Elles jouent un rôle capital en économie et il s'agit d'un être vivant collectif hybride très original. Tout le monde a plus ou moins entendu parler de la norme ISO. Elle fixe les caractéristiques d'un produit et remplit de ce fait un rôle capital dans le commerce international où il importe d'avoir quelques certitudes sur la nature des produits auxquels on a affaire. L'histoire de l'ISO (l'Organisation internationale de normalisation – International Organization for Standardization) est fort bien présentée sur son site web¹⁶³ auquel je renvoie le lecteur. L'ISO est née en 1947, dans le grand mouvement d'innovation institutionnelle internationale de l'immédiat après-guerre. L'objectif était d'unifier les normes industrielles au plan international. L'histoire de la normalisation est si ancienne, si liée à l'histoire de l'unification des États et du tissu industriel, que nous n'y réfléchissons même plus. C'était à l'origine, comme le dit l'ISO elle-même, une histoire de boulonnerie : il fallait se mettre d'accord sur les caractéristiques géométriques des pas de vis. Le besoin de normalisation portait à la fois sur la compatibilité entre produits industriels et sur les unités de mesure. Quiconque s'est baladé dans le monde en trimballant le convertisseur de format de prise électrique pour pouvoir brancher son téléphone portable ou son ordinateur en Chine ou en Amérique, connaît bien, *a contrario*, les avantages de la normalisation. De même, ceux qui, comme

162. Première partie, chapitre 4, paragraphe 4.

163. www.iso.org

moi, ont tant de difficultés à convertir les degrés Fahrenheit en degrés Celsius, les livres et les onces en kilo, les pouces et les pieds en mètres, etc. En règle générale, les États ont développé des instituts publics de normalisation, comme l'Afnor en France, par exemple. Mais, et c'est la seconde originalité de cette démarche de normalisation, elle ne prend pas la forme de norme contraignante. Elle ne peut pas s'élaborer sans les industriels eux-mêmes. ISO a, de ce fait, une longue tradition de négociations multiacteurs et de recherche du consensus. Les entreprises se rallient de façon volontaire aux normes une fois qu'elles sont établies, d'abord parce qu'en règle générale elles ont participé à l'établissement de la norme, ensuite parce qu'il est dangereux pour elles de se placer en marge. C'est tout le problème, bien connu pour les ordinateurs, des systèmes d'exploitation. Il y a aujourd'hui 17 000 normes ISO différentes dans le monde, c'est dire combien cette démarche couvre un vaste champ de l'activité économique. Et c'est seulement en 1970 que des normes nationales ont été remplacées par des normes internationales. J'aurais envie de dire : la norme et la filière sont les formes les plus indolores mais aussi les plus efficaces d'ingérence. Or, ce qui est particulièrement intéressant pour ce qui nous occupe ici, la nature des normes a profondément évolué depuis la fin du XX^e siècle. Elles portaient au départ sur des spécifications techniques et étaient attachées à des produits. Progressivement, elles se sont élargies aux processus de production eux-mêmes pris dans leur ensemble, et jusqu'au management des entreprises. Ce sont les fameuses normes ISO 9001 et ISO 14001. Ces deux normes ont été adoptées à l'issue d'un processus étalé sur plusieurs années. ISO 9001 a été adoptée en l'an 2000. La norme porte sur le processus de qualité. Elle découle de l'observation faite au cours des décennies précédentes que ce qui garantissait la qualité d'un produit ce n'était pas le contrôle au moment où le produit est fini mais l'attention à la qualité à toutes les étapes de la production. Ce qu'on appelle quelquefois la « qualité totale ». À travers cette analyse, la norme s'invite dans la gestion de l'entreprise. En 2006, 900 000 entreprises dans le monde avait déjà

adopté la norme ISO 9001¹⁶⁴. La norme ISO 14001, adoptée en 2004, va plus loin encore dans cette direction puisqu'elle porte sur l'ensemble du management environnemental de l'entreprise. En 2006, 129 000 entreprises à travers le monde l'avaient déjà adoptée. Il va de soi que ce développement de la normalisation est directement lié à la croissance explosive des échanges internationaux : l'adoption par l'entreprise de ces normes est décisive pour lui ouvrir des marchés, notamment dans les pays développés qui ont les moyens de formuler des exigences de qualité, sans pour autant que l'imposition d'une norme soit contraire au principe de libre concurrence. Les régulations à mettre en place dans les filières ne sont, finalement, que le prolongement de cette dynamique née dès l'après-guerre. Est d'ailleurs actuellement en préparation une norme ISO 26000 sur la responsabilité sociale de l'entreprise. Elle va aussi dans le sens de notre réflexion.

Ainsi, voilà quatre grands mouvements en marche, l'évolution du système de production, le développement durable, l'attitude des consommateurs et le rôle croissant de la normalisation, qui convergent vers la nécessité de concevoir maintenant de manière plus générale, j'allais dire plus conceptuelle, plus générique en tout cas, à partir de tous ces apprentissages, les agencements institutionnels des filières de demain.

Ces agencements peuvent être vus sous deux angles : la manière de satisfaire au cahier des charges décrit au paragraphe précédent ; la manière dont l'action publique peut contribuer à fixer le cadre normatif de ces agencements institutionnels.

Je commencerai par le premier point. Mon but, en esquissant ici des propositions, n'est pas de clore le débat mais de l'ouvrir en illustrant la manière de mettre concrètement en œuvre le cahier des charges général des agencements institutionnels. Mes propositions sont résumées dans la carte que vous trouverez en annexe page 559.

164. Source : ISO Survey, 2006.

La première idée est qu'une filière réunit dans un contrat durable l'ensemble des acteurs de la production, de la distribution et de la consommation. L'accord de filière est élaboré dans le cadre d'un forum multiacteurs, à l'image de ce qui est né ces dernières années pour la gouvernance d'Internet, ou à l'image des négociations multiacteurs sur les labels. Par exemple, un tel forum multiacteurs est en train de naître pour la filière « banane », le premier fruit commercialisé au monde. Les consommateurs s'organisent principalement dans le cadre des territoires. Ainsi, une filière est à la fois un lien entre les producteurs, tout au long de la chaîne d'élaboration du produit, et un lien entre entreprises et territoires. Ces territoires peuvent être soit des espaces d'organisation des consommateurs soit des éléments de la chaîne de production. Lorsqu'un accord de filière est signé autour d'une marque, c'est le détenteur de la marque qui est l'acteur pivot assumant la responsabilité juridique principale. Celle-ci est néanmoins partagée par tous les acteurs, y compris les distributeurs. Un parallèle serait à établir entre les responsabilités des distributeurs et les responsabilités des gestionnaires de serveur sur Internet : le débat n'est pas encore clos pour savoir s'ils sont de simples hébergeurs de contenu et, à ce titre, sans responsabilité sur les messages qui transitent par eux, ou s'ils ont en réalité une fonction d'éditeurs et, à ce titre, assument une responsabilité sur le contenu.

L'accord de filière stipule, conformément au principe de responsabilité, que les engagements concernent non seulement les dirigeants des institutions signataires du contrat mais aussi l'ensemble du personnel. À ce titre, l'accord de filière généralise à l'ensemble de la chaîne de production les pratiques nées des codes de conduite des entreprises, mais en y incluant un point nouveau et essentiel : il s'accompagne d'une obligation pour tout acteur de donner l'alerte en cas de non-respect par son employeur du contrat de filière. En effet, comme l'a bien vu l'Initiative internationale pour la responsabilité sociale des cadres¹⁶⁵, l'exercice de la responsabilité renvoie à une hiérarchie des loyautés. En l'occurrence, la

loyauté à l'accord de filière doit l'emporter sur les obligations de loyauté et de secret professionnel vis-à-vis de l'employeur.

La filière participe, ensuite, à la construction de la conscience d'une communauté mondiale. Ceci peut se faire de trois manières. La première, la plus importante, porte sur la traçabilité du processus de production. Cette information détaillée, puisqu'elle identifie précisément les différents acteurs de la chaîne, peut ne pas figurer en totalité sur les emballages mais, ce qui est très simple avec les systèmes informatiques, l'information relative à chaque lot peut être transmise aux distributeurs qui peuvent l'afficher. Bref, c'est l'opposé de ces mentions vagues « fait dans l'Union européenne » ou “made in France”, quand seuls les boutons de la chemise ont été cousus en France, qui alimentent aujourd'hui l'ère du soupçon¹⁶⁶.

En second lieu, tout accord de filière donne naissance à un site web qui est l'espace d'échanges entre producteurs, distributeurs, consommateurs et territoires. Le développement très rapide des nouveaux sites web, notamment ceux des réseaux sociaux, crée des pratiques culturelles nouvelles qui peuvent être mises au service de cette traçabilité, en rendant tangible à un très faible coût la présence des partenaires de la filière à l'autre bout de la planète. Ce site web d'échange sera aussi le point d'appui du droit et devoir d'alerte de chaque partie prenante de la filière. Une assemblée annuelle, enfin, qui peut se mener en partie à distance par le biais d'un forum ouvert sur le site Internet, complète ce dispositif d'échange.

Une norme ISO de la nouvelle génération précise les modes de production, de distribution et d'usage des produits de la filière. Le respect de cette norme incombe non seulement aux producteurs, mais aussi aux distributeurs et aux consommateurs regroupés en terri-

165. www.responsabilitesocialesdescadres.net

166. Nathalie Sarraute, *L'ère du soupçon*, Gallimard, 1959. L'expression est souvent reprise maintenant pour dénoncer la surveillance des citoyens par l'État mais elle vaut tout autant pour décrire les relations entre producteurs et consommateurs.

toires. Il précise en particulier le devenir des produits en fin de vie, leur recyclage étant défini en commun par les acteurs de la chaîne de production et par les territoires.

La mise en œuvre de l'accord de filière est consigné dans le rapport annuel. Il s'inspire bien sûr des rapports comptables, sociaux et environnementaux devenus obligatoires dans un pays comme la France. Mais au lieu d'engager une entité juridique, le rapport engage l'ensemble des acteurs de la filière. Il porte notamment sur une analyse du cycle total du produit, incluant la pratique de consommation. En outre, il décrit les flux de matière, de travail et d'argent au sein de la filière et évalue le taux d'utilisation de l'exergie. À ce titre, il comporte une analyse des étapes de réutilisation, de moins en moins noble jusqu'au déchet final, des différents produits et sous-produits. La conception du rapport annuel est décisive. C'est l'espace collectif d'apprentissage. Les questionnements n'y sont pas à sens unique, ils vont des consommateurs vers les producteurs mais aussi des producteurs vers les consommateurs. Le rapport annuel acte les apprentissages de l'année, analyse une série d'expériences, en tire les leçons. Chacune des parties prenantes est fondée à demander la vérification sur place des assertions contenues dans le rapport annuel.

Tous les trois ans, une rencontre multiacteurs, multiterritoires, et multifilières permet de faire le bilan du processus, notamment pour ce qui concerne les questions communes à tous les territoires et à toutes les filières : les méthodes d'analyse des flux, la mise en œuvre du principe d'exergie, les traductions concrètes du principe de responsabilité. Les acteurs de la filière peuvent aussi se mettre d'accord sur des procédures privées d'arbitrage. C'est l'extension à une démarche multiacteurs des méthodes d'arbitrage prévues dans de nombreux contrats commerciaux.

Les filières, conformément aux principes de gouvernance, doivent assurer le maximum d'unité et de diversité. Pour cela, la norme ISO de filière précise, conformément aux principes de la société d'utilisation, la modularité (possibilité de décomposer le produit en composants indépendants des uns des autres, permet-

tant le renouvellement du produit par parties) et l'interopérabilité des produits de différentes marques. Les territoires sont fondés à demander, directement ou par le biais des distributeurs, que cette interopérabilité soit respectée, au moins pour les produits livrés sur le territoire. On voit à ce sujet toute la portée que peut avoir la mise en réseau des territoires. De même, une négociation peut porter sur la création, à l'échelle d'un territoire ou d'un groupe de territoires, de relais de production communs à différentes marques ou de relais de reconditionnement et de réutilisation des produits. On connaît bien les clauses de réciprocité dans les grands contrats à l'exportation. C'est ce qui s'est passé en 2007 dans la négociation des contrats entre entreprises françaises et chinoises. Les politiques de substitution de capacités de production nationale aux biens manufacturés importés ont été largement pratiquées par l'Amérique latine dans les années 1950. Elles ont souvent fait débat. Outre le fait qu'elles n'étaient pas conformes aux dogmes libéraux et déplaisaient donc aux États-Unis, elles ont été accusées, parfois à juste titre, d'être contre-performantes, soit parce qu'elles offraient des rentes de situation à des monopoles, soit parce que les marchés étaient trop étroits pour permettre à ces unités de production de se développer et de suivre le rythme du progrès technique. Ici, des accords entre producteurs et territoires n'auraient pas ces inconvénients, le territoire n'étant pas en mesure d'imposer à ses habitants un monopole d'achat de produits d'une marque donnée. On peut faire observer par ailleurs que l'évolution des systèmes techniques favorise le retour à des unités de production plus petites mais fortement nourries en savoir-faire sophistiqués. Comme disent les économistes, on est entré dans une période post-fordiste. Volvo a attiré l'attention du monde entier, il y a une vingtaine d'années, avec ses ateliers flexibles qui prenaient le contre-pied de la division du travail chère à Taylor et à Ford. On imagine assez facilement ce que pourrait donner ce genre de démarche si un véritable effort d'imagination à la fois technique et organisationnel était déployé grâce à l'élaboration des accords de filière. Ce mouvement sera aussi facilité par l'unification

progressive des niveaux technologiques des grands ensembles régionaux entre lesquels s'opère le commerce mondial. Mon hypothèse est que d'ici trente ans la division du travail entre fonctions « nobles », à haut niveau de connaissances et de qualifications incorporées, et fonctions de simple production, ce que l'on appelait il y a une vingtaine d'années les usines tournevis, se sera largement estompée.

Va-t-on de ce fait vers une contraction du commerce international ? Pas nécessairement. Il s'organise déjà aujourd'hui largement entre pays développés, permettant une très grande variété de biens et de services. S'il y a contraction du commerce international, il résultera plutôt de l'augmentation des coûts de l'énergie et du transport, mais seulement quand ce dernier représente une part appréciable des coûts énergétiques incorporés au produit. Il faut sur ce plan se méfier des « évidences ». La quantité transportée multipliée par le nombre de kilomètres est souvent présentée comme le symbole même du caractère non durable de notre modèle de production et d'échange, mais on oublie, ce faisant, la variabilité extrême du coût énergétique de la tonne-kilomètre. Si l'on mesure l'efficacité énergétique du transport en kilomètres parcourus par une tonne de marchandise avec un kilo pétrole, cette efficacité va de 6,7 pour les véhicules urbains légers à 60 pour les véhicules de 30 tonnes et à 230 pour les trains entiers. Presqu'un saut de 1 à 10 entre le véhicule urbain léger et le camion de 30 tonnes, puis un saut de 4 entre camion de 30 tonnes et train entier¹⁶⁷. D'où l'intérêt, là aussi, de considérer dans la filière l'ensemble production-distribution-consommation. L'efficacité énergétique, en effet, est encore bien plus basse avec le transport des marchandises par les voitures individuelles des clients. Ceux-ci, dans ce qui sera peut-être la dernière période d'essence réputée abondante, n'hésitaient pas à faire quarante kilomètres et plus pour

167. Source Serge Wachter, *Perspectives et enjeux du transport de fret à l'horizon 2030 : réflexions préliminaires*, Centre de prospective et de veille scientifique et technologique, ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, mars 2006.

aller fréquenter les grands hypermarchés. En 2008, la grande chaîne de distribution Carrefour a vu le chiffre d'affaires de ses hypermarchés chuter en France. Elle sait qu'elle doit réinvestir dans les magasins de proximité. En outre, nous n'en sommes qu'au début du groupage de commandes par Internet. En abordant à la fois la production et la consommation, la filière permet de se doter d'une vision d'ensemble, qui manque encore aujourd'hui. Une étude du Wuppertal Institut, datant de la fin des années 1990, a fait le tour du monde. Elle montrait qu'en Allemagne, les ingrédients d'un simple pot de yaourt, produit banal s'il en est et facile à réaliser localement ou en famille, parcouraient au total des milliers de kilomètres. Les analyses auxquelles l'Institut a procédé depuis sur la filière agroalimentaire ont montré que les coûts énergétiques de la production de l'agriculture intensive et de transformation des produits étaient, en réalité, bien supérieurs aux coûts des transports.

La filière, et c'est le point suivant, doit prendre en compte le long terme et faciliter la gestion des relations. L'accord de filière implique des contrats durables entre les différentes parties prenantes. On quitte le champ de la simple transaction ponctuelle pour rentrer dans le champ des relations. Du côté de la production, il n'est d'ailleurs pas évident que ce soit une innovation radicale : une entreprise soucieuse de la réputation de ses produits est amenée, de toute façon, à contrôler la qualité chez ses fournisseurs et sous-traitants et cela n'est pas possible sans la construction de relations de confiance qui ne s'établissent que dans la durée. La relation entre filière et territoire est, en revanche, plus nouvelle et demandera un effort d'imagination entre producteurs et distributeurs, et surtout entre producteurs et distributeurs d'un côté, territoires et utilisateurs de l'autre. J'ai évoqué au niveau du territoire la possibilité que s'expriment des préférences collectives, généralisation des contrats groupés. Il n'est probablement pas question, à court ou à moyen terme, de brider le choix des consommateurs en leur demandant de s'engager sur leur consommation de produits courants ou plus durables sur le moyen terme. Mais les territoires peuvent jouer sur la loi des grands nombres et sur la

visibilité qu'acquerra un accord de filière impliquant un territoire donné avec ce que cela comporte, par exemple, de rabais sur les prix ou de service après-vente. On sait bien l'importance de ces services après-vente dans les domaines aussi variés que les automobiles, les ordinateurs, les installations de plomberie ou encore l'électroménager. Il y a donc là d'importants espaces de négociation sur les engagements mutuels à moyen terme.

Avec les accords de filière, on peut imaginer aussi, au titre d'engagement à long terme, des accords multilatéraux sur les investissements équilibrant les engagements des territoires et des autres parties prenantes de la filière.

Enfin, le contrat de filière devra viser explicitement l'obligation de préserver ou développer les différents types de capitaux, notamment le capital naturel et le capital immatériel. La nature même des relations tissées entre les acteurs de la filière augmente le capital immatériel en renforçant les pratiques de coopération multiacteurs. Il devra enfin stipuler et traduire dans les faits le respect des régimes de gouvernance des différentes catégories de biens tels qu'exposés dans le chapitre qui leur a été consacré.

J'en viens maintenant à la seconde question : comment les pouvoirs publics peuvent-ils faciliter, encourager, hâter la mise en place des accords de filière et ce nouveau type d'agencement institutionnel ? J'ai de nouveau dressé une carte (en annexe page 561) qui recense les pistes possibles, en remplaçant simplement les « conditions de pertinence des agencements institutionnels » par les « moyens de la gouvernance ».

De façon sommaire, j'ai identifié sept moyens d'action aux mains de la puissance publique : outre la mise en place des agencements institutionnels, la puissance publique peut agir directement par des investissements publics, y compris en participant à l'implantation d'unités de production, en orientant la commande publique, par exemple dans le domaine de la restauration collective ou de l'informatique, par le développement de services publics, par exemple les transports en commun ou les systèmes de recyclage. La puissance publique peut agir également par la fiscalité. Elle

peut agir par le droit et les règles, par l'animation du débat démocratique et l'établissement de préférences collectives, enfin par la coordination des acteurs.

Les investissements publics et le développement des services publics vont concerner de préférence le niveau territorial et le niveau national. C'est à cette échelle pour l'instant que se situe l'essentiel des ressources fiscales propres, ce qui dote les pouvoirs publics de moyens d'action. La commande publique s'organise au niveau territorial et au niveau national. On pourra poser pour règle que les commandes publiques devront, dans leur cahier des charges, stipuler que la mise en concurrence est réservée aux entreprises qui ont signé un accord de filière. C'est déjà ce qui se pratique dans de nombreux domaines avec la norme ISO. Dans le cas de l'Europe, les procédures de concertation ouverte peuvent également jouer un rôle extrêmement efficace en organisant la concertation entre les États membres. Compte tenu du poids commercial que représente l'Union européenne, on imagine l'impact qu'auraient des recommandations sur les spécifications de la commande publique en Europe. Imaginons une seconde l'impact qu'auraient les commandes informatiques réservées à des matériels qui utilisent les logiciels libres, en particulier le système d'exploitation Linux ou, pour les véhicules, des firmes qui ont signé un accord de filière précisant les modalités de remplacement et d'interopérabilité des composants !

La fiscalité, de son côté, est appelée à jouer un rôle décisif. Est-ce compatible à court et moyen terme avec la faiblesse de la gouvernance mondiale, avec l'impossibilité avérée jusqu'à présent de parvenir à un consensus international dotant la communauté mondiale de moyens fiscaux propres, alors même que la taxation de l'énergie fossile s'impose à l'évidence ? Je suis plutôt optimiste sur l'évolution à terme à condition de procéder en deux temps. Dans un premier temps, il faut faire reconnaître que l'équilibre entre l'humanité et la biosphère, en particulier la gestion des biens de catégories 1 et 2, constitue une norme impérative de droit international, un *jus cogens*¹⁶⁸. Le *jus cogens* est une sorte de super

norme à portée universelle, introduite en 1969 par la convention de Vienne sur le droit des traités. C'est, d'une certaine manière, le retour à une notion chère au siècle des Lumières de « droit naturel », un droit qui découle de la « nature des choses » et s'impose de ce fait à toutes les sociétés. N'est-ce pas précisément la définition des normes qui doivent s'imposer à nous pour sauvegarder le patrimoine de l'humanité et les conditions dans lesquelles les générations futures y auront accès (cas des biens de catégorie 1) ou pour assurer à tous les humains un accès minimum aux ressources naturelles (cas des biens de catégorie 2) ? Si cette idée de *jus cogens*, s'appliquant aux biens de catégories 1 et 2 s'impose au plan international, il en découlera à terme plus ou moins rapproché que les États et les ensembles régionaux devront adopter des dispositifs juridiques et fiscaux assurant la mise en œuvre de ce droit. Je pense précisément à trois dispositifs. Le premier va du local au mondial et concerne l'attribution à chaque individu et à partir de là, à chaque territoire, chaque État national et chaque région du monde, des quotas négociables correspondant au droit minimum d'accès aux biens de catégorie 2. Je pense également à deux formes de fiscalité aux niveaux national et territorial. La première, déjà mentionnée à propos des territoires, est le transfert progressif de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) vers une taxe à la ressource consommée (TRC), cessant de pénaliser fiscalement le travail et poussant à une utilisation optimale de la matière et en particulier des ressources naturelles. La seconde serait l'instauration d'une taxe à l'exergie inutilisée, énonçant ainsi un principe d'optimisation des intrants de la filière. Comme je l'ai souligné, l'intérêt supplémentaire des dispositifs fiscaux est qu'ils introduisent des mécanismes de mesure, donc de connaissance de flux qui sont aujourd'hui très mal connus à l'échelle d'une filière.

Les pouvoirs publics peuvent aussi agir par l'instauration de droits et de règles. Je pense en particulier à la question contro-

168. J'emprunte à l'article de Wikipédia « *jus cogens* » la définition du terme et les commentaires tirés du livre de Dominique Carreau, *Droit international économique*, Dalloz, 2007.

versée des droits de propriété intellectuelle et surtout des brevets. La puissance publique a déjà, dans le droit actuel, la possibilité d'imposer aux détenteurs de brevets des licences obligatoires : elle se substitue au détenteur de brevet pour autoriser un autre fabricant à utiliser une technologie brevetée. Ce dispositif vise au départ à lutter contre les pratiques anticoncurrentielles, lorsqu'un fabricant détenteur d'un brevet refuse d'en céder les droits d'usage ou prétend imposer à cette cession des conditions financières déraisonnables¹⁶⁹. Cet exemple montre que, dès lors que la filière sera reconnue comme un moyen majeur de construire des sociétés durables, le législateur ne manquera pas de moyens juridiques d'action pour aller vers des accords de filière, et ce d'autant plus que, si l'on suit mon raisonnement sur les biens de catégorie 4, le droit de la propriété intellectuelle est appelé à se transformer profondément au cours des prochaines décennies.

Le dernier mode d'action des pouvoirs publics concerne la coordination des acteurs. Il y a là, indubitablement, un domaine privilégié d'engagement pour les institutions internationales. J'en évoquerai quatre dimensions. Tout d'abord, l'Organisation internationale de normalisation (ISO). Elle est en première ligne. L'évolution de la normalisation, au cours des cinquante dernières années, en a, comme on l'a vu, élargi les perspectives. L'élaboration de normes caractéristiques des filières durables, prenant en compte la traçabilité des flux de matière et de travail tout au long du processus de production, s'inscrit dans cette évolution, même s'il s'agit d'un saut qualitatif. L'expérience historique de l'ISO dans la construction de consensus entre acteurs sera irremplaçable. Deuxième institution internationale potentiellement concernée, l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Souvenons-nous que la référence au développement durable figure dans son préambule. L'Organisation mondiale du commerce, contrairement au Gatt auquel elle a succédé, n'a pas pour objet statutaire la

169. Voir Juris International, « Organisation mondiale du commerce », « Centre du commerce international », thème « licence obligatoire » (www.jurisint.org).

suppression, partout et toujours, et quelles qu'en soient les conditions, des obstacles au commerce international. C'est pourquoi j'ai déjà avancé dans les chapitres précédents l'idée que l'OMC serait appelée à jouer dans les prochaines décennies un rôle beaucoup plus large que celui qu'elle joue actuellement. Or, et c'est là un aspect qui nous intéresse pour la promotion des filières, l'Organisation mondiale du commerce est la seule institution internationale qui ait les moyens de gérer les différends et qui a développé une pratique reconnue dans ce domaine. Il est vrai que, jusqu'à présent, l'OMC ne traite que de différends entre États. Le saut qualitatif pour traiter de différends dans la mise en œuvre d'accords de filière n'est malgré tout pas si grand. Enfin, deux organisations pourraient jouer un rôle complémentaire. Tout d'abord la Commission des Nations unies pour le commerce, l'environnement et le développement (Cnuced). Sa création a été un lot de consolation après l'échec de la Conférence internationale sur le commerce et l'emploi de la Havane en 1947. Elle continue à se chercher une vocation. Elle pourrait la trouver en étant l'espace de confrontation des expériences sur la mise en place d'accords de filière. Enfin, le Global Compact, lancé par Kofi Annan, pourrait, si l'on parvenait à en convaincre les membres, constituer un puissant lobby pour instaurer progressivement les accords de filière¹⁷⁰.

4. Le territoire et l'Agence économique territoriale

J'ai tenté, au chapitre précédent, de jeter les fondements philosophiques et techniques de l'économie territoriale en montrant son rôle éminent dans un système mondialisé et en analysant de façon détaillée la manière dont un territoire acteur pouvait organiser la mobilisation des capitaux et des ressources, gérer au mieux l'exergie et mettre en œuvre les régimes de gouvernance des différentes catégories de biens. J'ai aussi montré pourquoi l'organisa-

170. Voir à ce sujet le chapitre 4, paragraphe 3.

tion de l'économie territoriale, loin d'échapper au champ de compétence de la démocratie locale, devait en devenir un sujet central. J'ai enfin passé en revue un certain nombre de moyens, qui nous sont maintenant familiers, de mettre en œuvre concrètement cette économie territoriale, en construisant la base d'informations nécessaire, en réorientant la fiscalité, en créant une monnaie locale, etc. Mais j'avais encore laissé en pointillés, attendant la réflexion que nous venons de mener sur les agencements institutionnels, la nature des agencements à inventer à l'échelle des territoires, notant simplement qu'il était inévitable de dissocier le champ de compétence et les moyens d'action des collectivités locales et les agencements capables d'agir directement dans le champ économique. C'est ce que je vais m'efforcer de préciser maintenant.

Dans tout agencement, il faut un architecte, un acteur pivot. Dans le cas des territoires, il ne s'agit pas de créer un acteur économique unique, bras armé des pouvoirs publics. Ce serait contraire au principe de conciliation de l'unité et de la diversité, d'autant plus que le territoire est l'espace par excellence de l'économie plurielle, de la coopération et de la cohabitation de l'économie classique avec l'économie sociale et solidaire ou avec le bénévolat. Je propose d'appeler Agence économique territoriale, en bref AOT, cet architecte, cet acteur pivot. Je le fais avec les réserves déjà formulées pour les filières : s'il est possible d'indiquer la marche à suivre et le cahier des charges à respecter, les agencements institutionnels réels seront le fruit d'une invention et d'un apprentissage collectifs. Réserve d'autant plus importante que les agencements institutionnels territoriaux, comme on le voit déjà pour les services publics, seront fort différents d'un pays à l'autre. J'ai pensé néanmoins que concevoir une Agence économique territoriale, une AOT, permettrait de concrétiser les réflexions.

Au plan juridique, la CIC anglaise, Community Interest Company, correspond bien à ce que j'imagine. J'en ai déjà salué le pragmatisme¹⁷¹ : une entreprise avec une activité commerciale et de production, comme une entreprise ordinaire, mais avec un

but non lucratif; un capital bloqué au moins sur une certaine période et qui rapporte aux actionnaires des dividendes plafonnés à 5 % du capital.

La constitution d'une telle CIC, que je propose dans la suite du texte de franciser en EIG (entreprise d'intérêt général), serait le prolongement, la traduction juridique du processus politique qui conduit les différents réseaux et institutions du territoire à décider qu'ils deviennent ensemble un « territoire acteur ». L'apport de capital par chacun des acteurs scelle en quelque sorte le pacte de coopération, ce que j'ai appelé « l'entrée en projet » qui définit l'acteur. Pour analyser plus en détail l'agencement institutionnel qui peut en résulter et dont cette Agence économique territoriale n'est que le pivot, j'ai élaboré, comme pour les filières, deux cartes : la première qui balaie les conditions de pertinence de l'agencement institutionnel et la seconde qui décrit les initiatives que doivent prendre les pouvoirs publics, au niveau européen, national comme au niveau local, pour que cet agencement devienne possible. Ces deux cartes se trouvent en annexe, pages 557 et 565.

Comme beaucoup d'idées ont déjà été exposées dans le chapitre sur les territoires, je me permettrai de les balayer au pas de course.

Introduisant l'idée d'Agence économique territoriale, j'utilise l'expression d'architecte. En effet, le rôle d'une telle agence n'est pas de faire les choses elle-même mais de mettre en synergie une multitude d'initiatives. Je commencerai donc par l'idée qu'elle doit faciliter la gestion des relations. Le rôle majeur de l'AOT est de développer le capital immatériel du territoire donc les relations entre les différents types d'acteurs. Cela suppose pour elle de commencer par décrire et cartographier ce capital immatériel, les relations de coopération qui existent déjà entre les acteurs du territoire, celles qu'il serait souhaitable de développer. Mais ce rôle de développement des relations n'est pas seulement interne. Il est doublement tourné vers l'extérieur. D'abord vers d'autres

171. Voir chapitre 3, paragraphe « Principe de moindre contrainte ».

agences du même type. L'économie doit être conforme au principe de subsidiarité active. À l'intérieur du territoire, l'AOT peut se subdiviser en agences plus petites élaborant ensemble leurs obligations de résultat, mutualisant leurs expériences. À son tour, l'AOT d'un territoire s'inscrit dans un réseau d'agences similaires aux plans national et international, mutualisant à son tour son expérience avec d'autres, reportant à un autre niveau les initiatives qu'elle ne peut prendre seule. L'autre relation majeure tournée vers l'extérieur concerne le lien avec les filières. J'ai parlé à propos des filières de contrat durable, notamment avec des territoires. Nous avons déjà vu à plusieurs reprises qu'aller vers une « société d'utilisation » supposait de créer au niveau territorial des lieux de montage et de reconditionnement des produits. Ce n'est pas, en soi, une innovation radicale mais plutôt le renforcement et la systématisation du mouvement qui conduit les grandes entreprises à créer leurs agences territoriales pour être au plus près du marché et de ses besoins. Les agences économiques territoriales peuvent faciliter l'émergence de projets conjoints entre des entreprises d'une filière et le territoire, voire, quand l'occasion se présente, entre filières. Les entreprises d'intérêt général (EIG), sur le modèle des CIC, doivent pouvoir avoir des filiales strictement commerciales ou, dans le cas présent, être, de façon minoritaire, au capital de ces entreprises communes à la filière et au territoire, de façon à garder un œil sur l'ensemble et jouer, pour toutes les filières, le rôle d'apprentissage dans l'articulation entre filières et territoire.

Doit-il y avoir un statut type pour les Agences économiques territoriales ? Probablement pas. J'ai dit combien j'étais séduit par l'approche pragmatique des Britanniques dont le critère d'acceptation d'une CIC est d'avoir « des buts qu'une personne raisonnable considère comme des buts d'intérêt général ». Mais l'idée est bien que cette Agence économique territoriale incarne la volonté que l'économie soit au service des buts généraux de la société. C'est pourquoi, les objectifs permanents de la gouvernance sont statutairement ceux de l'AOT : le bien-être de tous, la cohésion sociale, les relations harmonieuses avec le monde extérieur, l'équi-

libre entre humanité et biosphère. Je cite à nouveau la formule du Dalaï-lama : « faire de la paix une épopée ». Tant que les peuples heureux n'ont pas d'histoire, tant que l'épopée est du côté de l'exploit guerrier et la paix du côté des vertus domestiques, un tantinet ennuyeuses, on ne mobilise pas les énergies et les créativité pour la paix. Il en va de même dans le domaine de l'œconomie. Les revues sont pleines d'exploits techniques, de conquêtes des marchés, d'innovations audacieuses conduisant à la richesse. Mais les exploits d'aujourd'hui, n'est-ce pas de procurer plus de bien-être avec moins de matière et d'énergie consommées, plus d'épanouissement humain avec moins de ressources ? Sur ce plan, les AOT doivent avoir un rôle symbolique important, travailler très concrètement – et c'est l'avantage des territoires que de donner des formes concrètes aux plus belles idées – à la manière de concilier à travers la production, l'échange et la consommation les différents objectifs de la société.

L'AOT doit être aussi dépositaire de tous les apprentissages de gestion des biens de différentes catégories. Ce n'est évidemment pas à elle d'entretenir le patrimoine historique, fragment local du patrimoine de l'humanité, ou encore la biodiversité. Mais son travail est, bien par bien, service par service, d'en examiner la gestion actuelle sous l'angle des régimes de gouvernance qui s'appliquent aux différentes catégories de biens. Ce sera à elle, par exemple, de vérifier que le territoire assume sa part de responsabilité dans la gestion de la biodiversité sauvage et domestique, d'identifier les raisons éventuelles de ses insuffisances, de proposer de nouvelles coopérations entre acteurs publics et privés pour mieux y parvenir. De la même manière, ce n'est pas l'Agence œconomique territoriale qui va gérer elle-même l'eau, l'énergie ou les sols. Mais, une fois reconnue la nécessité de concilier les deux critères de justice sociale et d'efficacité, il lui appartiendra, par exemple, de créer la bourse d'échange, le marché des quotas individuels négociables dont je parlerai plus loin en matière d'énergie, de proposer des modifications de tarification de l'eau pour prendre en compte ces deux critères. De ce point de vue, le réseau

des AOT jouera un rôle essentiel de collecte des expériences, de dissémination des bonnes pratiques, d'énoncé des obligations de résultat.

L'AOT peut-elle contribuer à la démocratie économique et sous quelle forme ? Ce n'est pas à elle de conduire le débat public à la place des pouvoirs publics et des partis politiques. Mais, s'il y a bien un choix démocratique en amont de tout le reste, c'est pour les citoyens d'un territoire de décider si celui-ci veut devenir acteur. Ceci supposera alors une redéfinition de la citoyenneté, comme équilibre des droits et responsabilités, et l'agence peut jouer sur ce plan deux rôles. D'abord un rôle de sensibilisation. La base d'informations construite sur le métabolisme territorial permettra à chacun de prendre conscience de l'impact de ses actes, selon les trois dimensions de la responsabilité présentées à propos de la légitimité de l'économie. Ensuite, un rôle d'accueil et de mutualisation des propositions d'engagement de chacun. Mobiliser les créativité et valoriser les passions suppose, comme on l'a raconté à propos du mouvement des réseaux d'échanges réciproques de savoirs (MRERS) ou à propos des systèmes d'échanges locaux (SEL), des lieux de confrontation de l'offre et de la demande qui ne se réduisent pas à l'échange marchand classique. On a besoin, à l'échelle territoriale, de lieux assurant toutes ces mutualisations. L'Agence économique territoriale ayant à se doter d'outils informatiques performants, notamment pour ses fonctions d'analyse des flux qui irriguent le territoire, elle deviendra tout naturellement cet espace polyvalent de confrontation de l'offre et de la demande et répondra de ce fait à des aspirations d'engagement, de citoyenneté active au service de la communauté, qui demeurent latentes et invisibles tant qu'elles n'ont pas les moyens de s'exprimer.

J'en viens maintenant au rôle de l'agence dans la compréhension du métabolisme territorial, dans le suivi des flux entrants et sortants du territoire et dans celui des flux internes. J'ai longuement exposé la nécessité pour le territoire de tirer parti au mieux

de son exergie et celle, en amont, de se doter au moins d'une monnaie électronique permettant de suivre et d'analyser ces flux.

Pour permettre au territoire de se connaître lui-même et avant que l'ensemble des agencements institutionnels mis en place produisent et actualisent cette connaissance de manière systématique, l'agence devra tirer parti des données venant de l'extérieur et animer un travail d'enquête, de recherche participative, avec l'ensemble des citoyens, pour construire de façon collective, ce que j'ai appelé une intelligibilité du monde : une compréhension plus profonde, plus juste de la dépendance du territoire à l'égard de ressources naturelles et d'énergies extérieures, du bon et du mauvais usage qui en est fait, de la place des échanges internes au territoire et du moyen de développer ces échanges. Heloisa Primavera, une économiste brésilienne qui a notamment acquis une notoriété internationale à l'occasion de la crise économique grave qu'a connue l'Argentine à la fin du XX^e siècle, en y organisant un système de troc d'une ampleur inconnue jusqu'alors, souligne la nécessité, pour que nous changions de regard sur notre société, de parler d'économie de l'abondance au lieu d'économie de la rareté¹⁷². Je crois qu'elle touche juste. S'il y a bien rareté, et rareté bien plus grande que nous feignons de le croire, des ressources naturelles, il y a abondance de créativité et de connaissances sous-employées. L'œconomie des biens de catégorie 4 est fondamentalement une œconomie de l'abondance. Mais comment juger de l'abondance d'un bien dont nous n'avons même pas conscience ? Comment apprendre à partager quand l'école et le système économique actuels nous enseignent jour après jour les vertus de la compétition et rejettent la coopération au magasin des accessoires ? Il y a assuétude à la concurrence, à la compétition comme il y a assuétude à la drogue. Seul un long processus de désintoxication, l'apprentissage du plaisir de faire autrement peut nous en déprendre. Et, là, l'Agence œconomique territoriale, en nous aidant par le travail sur l'information à reconstruire une

156. Heloisa Primavera : www.heloisaprimavera.com

intelligibilité plus grande et plus complète du monde contemporain, peut jouer un rôle décisif. Cet intelligibilité débouche, comme je l'ai évoqué à propos de la citoyenneté, sur une conscience plus partagée de la responsabilité. Celle-ci commence avec les recherches participatives que j'évoquais il y a un instant. C'est déjà en faisant participer chacun à l'établissement de la base d'informations sur le métabolisme territorial, en invitant chacun à rendre compte des flux de matière et de travail qui le traversent qu'il devient lui-même acteur, identifie ses espaces de liberté. C'est le préalable à la responsabilité. Dans le même esprit, l'agence peut avoir un rôle d'évaluation de l'exercice de leur responsabilité par tous les acteurs du territoire. Il ne s'agit pas ici de l'instituer en autorité morale distributrice de bons et de mauvais points. La responsabilité est la contrepartie du pouvoir et de la liberté, elle ne se porte pas comme un fardeau de culpabilité, elle doit pouvoir se célébrer comme une fierté et un prestige. Encore faut-il qu'il y ait un espace neutre et collectif de réflexion sur le sujet pour tout à la fois dédramatiser – chacun commence par nier sa responsabilité en craignant qu'on ne la lui envoie au visage – ensuite pour doter la communauté d'une compétence collective dans la mise en œuvre de ce principe fondamental de l'éthique.

Comment, et ce sera mon point suivant, l'Agence économique territoriale peut-elle contribuer à mettre en place sur le territoire des activités assurant un maximum de diversité et d'unité ? L'enjeu des mutations actuelles est souvent de remettre diversité et unité à leur juste place, de remettre de la diversité là où il y avait de l'unité et inversement de l'unité là où il y avait de la diversité. Un bon exemple nous est donné par la gestion des ressources humaines du territoire. Elles sont souvent mal connues. Elles ne s'expriment que par les statistiques de niveau de diplôme ou de statut socioprofessionnel, traduction en une dimension d'une réalité infiniment plus riche et complexe. Le territoire acteur doit avoir, au même titre que les entreprises performantes, une connaissance et une vision prospective de ses ressources humaines, une stratégie résolue pour les enrichir. On assiste partout en Europe à la

généralisation du concept de flex-sécurité – une contraction des concepts de flexibilité et de sécurité qui ressemble fort à ma démarche intellectuelle proposant l'ouverture des territoires. On comprend bien la réticence des syndicats quand le concept est promu de façon trop unilatérale par les organisations patronales : ils craignent qu'on ne retienne que le concept de flexibilité, si cher au cœur des entreprises, le concept de sécurité, lui, étant renvoyé aux calendes grecques ou mis à la charge d'institutions publiques qui n'ont pas les moyens de rendre cette sécurité effective. Et pourtant, l'idée est indéniablement bonne. L'objectif poursuivi est de donner aux personnes des garanties sur leurs conditions de vie et leur statut professionnel, tout en évitant d'y parvenir, comme on le faisait traditionnellement, par une sécurité de l'emploi, voire du poste de travail, au sein d'une entreprise particulière. Selon moi, le territoire, l'espace du bassin d'emploi, est le niveau idéal de mise en œuvre du principe de flex-sécurité car l'éloge de la flexibilité n'est pas l'éloge de l'individu sans racine et sans ancrage social, à qui l'on assure sécurité de l'emploi et revenus au prix d'une mobilité géographique non maîtrisée. Aussi, l'Agence économique territoriale doit-elle avoir un rôle d'ensemblier dans la gestion des ressources humaines et dans la valorisation, temporaire ou plus durable, de ressources humaines qui ne trouvent pas, pour une raison ou pour une autre, preneur sur le marché de l'emploi. Je ne crois pas à une économie de la redistribution sociale où une minorité de personnes se livreraient aux joies perverses du travail forcené (les États-Uniens qui ont le sens de la formule parlent de “*workaholics*”, les shootés au travail), pendant que les autres, ne trouvant pas à employer leurs énergies créatives, se voient concéder par la communauté le droit et le devoir d'être simplement de bons consommateurs. C'est un devoir commun des personnes et de la communauté tout entière d'offrir à chacun un moyen d'être utile et, sur ce plan, je suis plus indigné, comme je l'ai évoqué à plusieurs reprises, par une économie dont les règles conduisent à faire coexister bras ballants et besoins non satisfaits que par les risques de dérive d'une obligation de retour au travail

des chômeurs de longue durée. L'espace territorial et l'économie plurielle qui le caractérise est le bon espace pour explorer la palette des opportunités de ce retour à l'activité, de cette obligation d'utilité sociale, ne craignons pas le mot même s'il fâche, en offrant de façon temporaire ou plus pérenne de multiples possibilités d'insertion allant de l'emploi d'utilité publique à la création de sa propre activité, de l'emploi salarié dans des activités non marchandes à des systèmes d'échanges locaux de troc, de savoir et de travail. Sur ce plan, je vois assez bien l'Agence économique territoriale comme une sorte de direction des ressources humaines du territoire. À l'instar de ce qui a été dit à propos des initiatives conjointes du territoire et des filières, l'Agence économique territoriale doit avoir vocation à accompagner, y compris par une prise de capital minoritaire, le développement de nouvelles activités économiques. Le cahier des charges de l'économie précise que l'objectif n'est pas l'accumulation de ressources matérielles mais le développement du bien-être et nous avons analysé, à propos de la légitimité de l'économie, les quatre composantes principales de ce bien-être : la dignité, le capital social, la possibilité de créer et la cohérence entre ce qu'on fait et ce à quoi l'on croit. Ces quatre termes méritent de figurer en lettres d'or dans le programme de l'Agence économique territoriale. L'ensemble de cet effort contribuera doublement à renforcer la conscience de chacun d'appartenir à une communauté. À une communauté territoriale, parce qu'on la voit vivre et parce que l'on a de nouvelles possibilités d'y participer, mais aussi à une communauté mondiale car, à travers la traçabilité des liens, l'affichage détaillé de la chaîne des ressources et du travail, dont j'ai parlé à propos des filières, le territoire se trouve inscrit non seulement dans une communauté locale et nationale, mais aussi, plus largement, dans une communauté mondiale dont chacun peut ainsi voir se tisser les liens d'interdépendance et de solidarité.

Enfin, l'Agence économique territoriale doit permettre de construire le lien entre le court terme et le long terme, entre le

présent et le futur. Cela implique que l'action même de l'Agence économique territoriale s'inscrive dans le long terme, ne fluctue pas au gré des alternances politiques au sein des différentes collectivités territoriales qui composent le territoire. La démagogie ici, ne doit pas être de mise. Il a fallu de longs débats, au niveau européen, pour que s'impose la thèse de l'indépendance de la Banque centrale européenne et beaucoup, en France, y voient, aujourd'hui encore, une démission du politique. En 2008, le président français Nicolas Sarkozy a apporté de l'eau à ce moulin en accusant, au moment de la crise des *subprimes* et pour se dédouaner de l'incapacité de la France à tenir ses engagements européens de réduction du déficit public, la Banque centrale d'être, par son indépendance et sa rigidité doctrinale, la responsable de l'atonie de la croissance européenne, quitte à saluer, trois mois plus tard, la rigueur avec laquelle Jean-Claude Trichet, le président de la BCE, a géré la crise financière. Je ne rentrerai pas ici dans le débat de la politique monétaire européenne, de l'intérêt ou non d'une relance keynésienne de la croissance, des mérites et défauts réciproques de la rigueur et du laxisme dans la création monétaire. Ce que je veux souligner, c'est la nécessité d'avoir, à tous les niveaux, en commençant par le territoire, des instances mises en place par l'autorité politique mais capables, une fois créées, de garder le cap, y compris, à l'occasion, contre les volontés politiques. Cela suppose que le capital de l'Agence économique territoriale soit suffisamment réparti, entre les collectivités locales elles-mêmes, les acteurs économiques, les citoyens et, pourquoi pas quand l'occasion se présente, des fondations communautaires comme il s'en est créé en grand nombre depuis une vingtaine d'années aux États-Unis ; cela suppose que les organes dirigeants de l'AOT aient eux-mêmes un mandat renouvelable d'une durée déterminée dont l'échéance ne coïncide pas avec les échéances électorales. Bien sûr, on peut toujours redouter que les dirigeants de l'AOT ne s'encroûtent et ne se notabilisent, mais le risque me paraît moins grand que d'incessants changements de cap au moment où nous devons conduire ce que j'ai appelé « la grande transition », d'une écono-

mie prédatrice vers une économie durable, avec ce que cela demande de volonté, de continuité et de persévérance.

L'activité de l'AOT, par ailleurs, devrait permettre l'expression du long terme à travers la solidarité entre générations. J'en prendrai deux exemples concrets. Le premier est relatif au statut de l'AOT. Il devrait prévoir de manière souple, comme est souple la création des fondations dans des pays comme la Suisse ou la Hollande, la possibilité pour l'AOT d'être bénéficiaire de dons et de legs avec des exonérations de droits de succession. Cela permettrait aux personnes aisées âgées de poser des actes de foi dans l'avenir de leurs communautés en aidant le développement à long terme. L'exemple des fondations communautaires américaines (Community Foundations) mérite d'être suivi. Cela supposerait de nous affranchir en France de la culture de la méfiance et du soupçon qui nous conduit toujours à nous mettre une ceinture et des bretelles, à subordonner la reconnaissance d'intérêt public à une mise sous tutelle de l'État. L'économie ne peut se bâtir que sur la confiance. Le contrôle *a posteriori* de l'action des AOT est bien préférable à toute forme de contrôle *a priori*.

Une autre manière concrète d'exprimer la solidarité entre générations serait manifestée par les soins aux personnes âgées. Toutes les sociétés du monde, à l'exception peut-être de quelques pays musulmans, sont maintenant engagées dans une transition démographique plus rapide qu'on ne l'aurait imaginé il y a encore vingt ans, quand nous étions obnubilés, au contraire, par le risque d'explosion démographique, tel qu'il s'annonçait dans nos statistiques. Mais la plupart des grands pays, à commencer par la Chine, vont connaître un vieillissement de leur population infiniment plus rapide que celui que nous connaissons aujourd'hui en Europe. La question des soins aux personnes âgées et de leur financement va se poser partout. La réponse qu'ont apportée les familles depuis la nuit des temps est celle de la solidarité intergénérationnelle : je m'occupe de mes aïeuls et de mes enfants ; mes enfants et la communauté prendront soin de moi quand, à mon tour, je serai dans l'impossibilité de subvenir à mes besoins. On peut très bien

imaginer que l'Agence économique territoriale crée une bourse du temps. Le don d'une partie de son temps pour s'occuper des personnes âgées, pendant qu'on est valide, créerait un crédit de temps, un droit équivalent à ce que l'on prenne soin de moi quand je serai âgé. Ainsi la fonction de bourse de confrontations de l'offre et de la demande, que j'ai décrite à plusieurs reprises pour l'AOT se retrouverait ici non plus assurée en temps réel mais au contraire dans la durée.

Je voudrais aussi mentionner, à propos du long terme, une autre idée. Celui qui épargne pour ses vieux jours, sans être un spéculateur, souhaite bien, le moment venu, ne pas retrouver que de la monnaie de singe. C'est pour répondre à ces attentes que se mettent en place, par exemple, des fonds de placements à revenu minimum garanti dont certains me semblent d'ailleurs proches de l'abus de confiance. L'idée, vieille comme le monde, est que l'épargne soit pour cela placée dans une valeur sûre dont on sait, comme l'or, qu'il n'aura pas pourri le jour venu ou dont on pense qu'il est appelé à prendre de la valeur. C'est la fonction de « réserve de valeur » de la monnaie. Pour cela, l'idéal serait, à l'opposé des stock-options, que chaque épargnant se sente en quelque sorte intéressé à la prospérité future de la communauté. Cela prendrait un sens très concret au niveau d'un territoire : mon épargne est en quelque sorte indexée sur l'évolution des quatre capitaux de la communauté : matériel, immatériel, humain et naturel. Je suis certain qu'il y a ici une piste à explorer.

J'en viens maintenant au rôle des pouvoirs publics dans la mise en place des agencements institutionnels territoriaux (carte en annexe, page 565).

Chacun aura pu voir, dans l'exposé des fonctions de l'Agence économique territoriale, que certaines hypothèses avancées ne sont pas compatibles avec la législation européenne ou avec la législation française. Il importe donc d'identifier les changements nécessaires pour faire de ces AOT une réalité ou, au moins, une possibilité. Je me concentrerai sur trois aspects de l'action publique : les droits et les règles ; la fiscalité ; les investissements publics.

L'évolution des droits et des règles est nécessaire à la fois au niveau européen et au niveau national. Au niveau européen, il faudra faire reconnaître que le principe de subsidiarité active s'applique aussi à l'économie. Reconnaître que l'économie est une branche de la gouvernance facilitera cette évolution, d'ailleurs déjà en marche. J'ai eu l'occasion de montrer que la réflexion européenne sur les services d'intérêt général (SIG), et plus précisément sur les services sociaux, avait provoqué une certaine évolution des esprits. Mais il reste à la Commission européenne de découvrir qu'en introduisant le principe de la subsidiarité active dans l'organisation de la production et des échanges, et en particulier en reconnaissant l'importance du niveau territorial, elle n'affaiblit pas la construction européenne en faisant des concessions au principe de la libre-concurrence, elle la renforce, au contraire, en la rendant plus légitime et mieux adaptée aux besoins du XXI^e siècle. La progression pourra se faire en deux temps : la reconnaissance du principe de subsidiarité active comme l'une des bases de la gouvernance européenne ; la reconnaissance de l'économie comme une branche de la gouvernance, relevant à ce titre des mêmes principes fondamentaux que les autres.

Au niveau des États, il faut faire accepter la création d'un nouveau type d'institution économique, les EIG, les entreprises d'intérêt général. Dans le cas de la France, une tentative du même genre a été menée avec la création de la SCIC, la société coopérative d'intérêt collectif. Cette création, promue par Guy Hascoët, quand il était secrétaire d'État à l'économie solidaire, part des mêmes intuitions que la CIC anglaise, mais cela a été fait à la française, de manière moins pragmatique, en rajoutant des contraintes comme le respect des règles coopératives (répartition du pouvoir sur la base du principe une personne = une voix, implication de tous les associés à la vie de l'entreprise et aux décisions de gestion, pas de rémunération du capital) et en donnant responsabilité aux préfets de département de valider les statuts. Résultat, pendant que les Anglais créaient 1 700 CIC en deux ans, les Français ont créé un peu plus de 100 SCIC en 6 ans, dont

la moitié sont des reconversions aux nouveaux statuts d'activités préexistantes. Faisons les comptes : cinquante SCIC vraiment nouvelles avec dix salariés en moyenne, au total cinq cents emplois, autant dire un canon pour écraser une mouche. Si on veut libérer les énergies, il faut faire confiance.

Les réformes les plus profondes à venir concernent la fiscalité : l'organisation du marché des quotas négociables, le changement des bases de la fiscalité pour passer de la taxe à la valeur ajoutée à la taxe à la ressource consommée, le droit de créer des monnaies locales et la possibilité de paiement partiel des impôts locaux en monnaies locales. Les perspectives sont là. Reste la volonté de les mettre en débat et en œuvre.