

■ L E S A M I S D E ■
l'École de Paris

<http://www.ecole.org>

**Séminaire Entrepreneurs
Villes et Territoires**

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Accenture
Air Liquide¹
Algoé²
ANRT
Arcelor
Caisse des Dépôts et Consignations
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Centre de recherche en gestion
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
DARPMI³
Deloitte & Touche
DiGITIP
EADS
École des mines de Paris
EDF
Entreprise & Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
IBM
IDRH
IdVector¹
Lafarge
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Royal Canin
Saint-Gobain
SAP France¹
Schneider Electric Industrie
THALES
Total
Unilog

¹ pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation

² pour le séminaire Vie des Affaires

³ pour le séminaire
Entrepreneurs, Villes et Territoires

(liste au 1^{er} mai 2004)

**FACE AUX CRISES,
COMMENT MOBILISER LES ÉNERGIES LOCALES ?**

par

Adrien ZELLER

Président de la région Alsace

Président du Conseil national des économies régionales (CNER)
et de l'Institut de la décentralisation

Séance du 3 décembre 2003

Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

Après quelques années à la Communauté européenne, Adrien Zeller, économiste, est élu en 1973 député et maire de Saverne, sa ville natale. Il découvre que ce bassin connaît de graves difficultés économiques, dans une Alsace qui reste encore globalement prospère, et expérimente des actions de développement local avec les entreprises et l'ensemble des acteurs locaux. Les leçons qu'il tire de cette expérience plaident pour plus de décentralisation, de proximité, de décloisonnement, et pour des solutions pragmatiques et informelles plutôt qu'institutionnelles. Adrien Zeller défend aussi le rôle indispensable de l'élu, qui tient la place du pilote dans l'avion : référence extérieure à l'économie, il constitue un point d'ancrage qui permet de faire converger les différentes forces.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
tel : 01 42 79 40 80 - fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>

EXPOSÉ d'Adrien ZELLER

Après quelques années à la Communauté européenne, où j'ai observé, comme économiste, les mutations du monde agricole et rural, j'ai été élu en 1973 député et maire de Saverne, ma ville natale. Alors que l'Alsace restait encore globalement prospère, j'ai découvert que la région de Saverne, comptant environ cent mille habitants, était menacée par une crise de l'industrie, notamment textile. J'ai commencé par établir un diagnostic de la situation, puis j'ai expérimenté des actions de développement local, que je vais vous présenter rapidement, pour m'attarder surtout sur les leçons que j'en ai tirées.

L'établissement du diagnostic

La mutation qu'était en train de vivre le bassin de Saverne était en partie cachée car elle était noyée dans des statistiques régionales plutôt glorieuses. Il était d'autant plus important d'établir un diagnostic précis et crédible sur ce bassin que son environnement était prospère : quand vous représentez une région durement touchée par une crise économique, il est plus facile de vous faire entendre que lorsque vous vous intéressez à un petit territoire sinistré au milieu d'une région très riche.

Pour établir ce diagnostic et avoir la vision la plus claire possible de la situation, nous avons croisé les points de vue des experts, des chefs d'entreprises et des élus. Les éléments qui s'en dégagent sont les suivants : la population active est en forte croissance, car la région est très attractive du point de vue de la qualité du cadre de vie ; l'Alsace est sans doute la région la plus industrielle de France, en termes de pourcentage du PIB issu de l'industrie ; mais il s'agit pour l'essentiel d'industrie de fabrication : les médicaments ou les matériels audiovisuels sont produits chez nous, mais conçus au Japon ou ailleurs, car la recherche-développement est faible ; les grands groupes ont actuellement tendance à délocaliser toute la partie basse de gamme de la production vers les pays d'Europe de l'Est.

Nous avons recouru à la bonne vieille méthode des avantages comparatifs, qui permet de détecter la vocation et les potentialités d'une région, ses points faibles et ses points forts. Les points faibles étaient par exemple l'éloignement de l'aéroport ou des liaisons autoroutières ; en revanche, il est ressorti de cette étude que cette région était intermédiaire entre le rural et l'urbain et présentait ainsi les avantages de l'un et de l'autre : elle permet à ses habitants d'échapper à l'instabilité et aux problèmes sociaux des banlieues, sans être cependant trop éloignés de la ville.

Nous nous sommes aussi plongés dans l'analyse du POS (Plan d'occupation des sols) et du SDAU (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) de Saverne, qui nous paraissaient complètement inadaptés à l'évolution économique du territoire. Ils avaient été établis à la fin des années 1960 et personne n'avait la mémoire des motivations qui avaient guidé ces décisions : nous avons dû les reconstituer nous-mêmes. En fait, le rêve sur lequel reposaient le POS et le SDAU était d'attirer une partie de la sidérurgie de la Lorraine ; c'est pourquoi les zones d'activité avaient été placées en bordure du canal et du chemin de fer, et en revanche loin de l'autoroute... De plus, comme ces industries étaient polluantes, on cherchait à les écarter des agglomérations, alors qu'aujourd'hui, installer un laboratoire à proximité de l'habitat ne choque personne. À partir de cette analyse, nous avons pu bouleverser de fond en comble ces anciens POS et SDAU pour les adapter aux nouveaux besoins du territoire.

Un autre élément du diagnostic était la prise de conscience des scores préoccupants qu'obtient le Front National dans ce territoire. Alors que sa représentation n'est que de 6 % dans le quartier de l'Orangerie, où habitent tous les bien-pensants de Strasbourg, elle atteint 35 % dans les territoires reculés comme Saverne : les ouvriers – car il s'agit d'un vote ouvrier – ne comprennent plus les évolutions du monde dans lequel ils vivent, et c'est ce malaise qu'ils expriment. Nous avons la responsabilité collective de mettre en œuvre les grands principes républicains affichés aux frontons de nos mairies, d'égaliser réellement les chances sur le

territoire, et de donner à chacun un peu d'espoir et d'avenir, faute de quoi ces personnes seront de plus en plus accessibles aux discours les plus simplificateurs.

Les actions de développement local

Ma première initiative a été de créer une association de promotion économique. J'avais en effet acquis la conviction qu'il était indispensable de sortir les PME et PMI de leur isolement : les organisations par branches, qui sont verticales, séparent les gens au lieu de les mettre en synergie ; or sur un même territoire, les entreprises, même si elles travaillent dans des secteurs différents, rencontrent souvent des problèmes communs, que ce soit en matière fiscale, de formation, de normes environnementales ou encore de besoins en conseil aux entreprises.

Cette association ne s'est jamais mieux portée que lorsque, après quelques années, j'en ai confié la présidence à un chef d'entreprise : au départ, je croyais qu'il était de mon devoir de tout contrôler, mais j'ai progressivement appris à déléguer. Ce sont désormais les membres de cette association qui bâtissent eux-mêmes leur programme, définissent leur stratégie et la mettent en œuvre ; ils ne viennent me voir que lorsqu'ils rencontrent un problème, pour que je leur donne un coup de pouce.

À partir de cette association s'est constitué un club de chefs d'entreprises, structure qui n'avait jamais existé jusqu'alors : les entrepreneurs sont généralement censés être représentés par les chambres consulaires et par les branches, mais en réalité, celles-ci réunissent des retraités bien plus que des actifs. Ce club a permis à des entrepreneurs qui, pour la plupart, ne s'étaient jamais rencontrés, de se connaître, de travailler ensemble et de construire des dynamiques communes.

L'association a également créé une pépinière d'entreprises qui a l'avantage de ne rien coûter aux pouvoirs publics, car la première société qui a été créée était une petite entreprise de services tertiaires qui a assuré le rôle de secrétariat commun à coûts partagés.

À la suite d'une réflexion menée avec l'aide de chercheurs du CNRS, le lycée technologique de Saverne, qui était initialement prévu pour devenir un lycée du bois, a été redéfini et renforcé ; il s'est spécialisé dans la plasturgie, la micromécanique et l'électronique.

J'ai mis dix ans à convaincre l'AFPA (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes) de sortir des murs de Strasbourg pour s'installer dans le bassin d'emploi ; ces efforts ont abouti à la création d'une plate-forme flexible de formation pilote des chômeurs.

Nous avons aussi créé, dans un château historique entièrement transformé, un relais culturel, c'est-à-dire un espace d'animation et de diffusion culturelle avec une programmation continue de qualité, qui est un instrument essentiel du développement d'un territoire, à la fois pour attirer des cadres, créer des liens sociaux et pour ouvrir l'esprit des gens.

Des solutions pragmatiques

Je voudrais maintenant présenter quelques-unes des leçons que j'ai tirées de cette expérience.

Voulant comprendre pourquoi la Bavière connaissait une telle réussite économique, j'ai demandé à rencontrer le ministre de l'Économie de l'État bavarois et lui ai demandé quel type d'institution il avait mis en place : une fondation pour le transfert des technologies ? une institution de développement local ? Il m'a répondu : *« Certainement pas ! Nous n'avons pas le temps. Nous nous sommes contentés de mettre autour de la table tous ceux qui avaient une compétence en matière de développement local, qu'ils soient banquiers, chefs d'entreprise, ou encore représentants des laboratoires technologiques et des universités, et nous avons organisé des cercles de travail complètement informels, l'Administration se bornant à*

s'assurer qu'ils fonctionnaient, qu'ils dégagent des priorités et construisaient des projets. »

Ma propre expérience a confirmé cet intérêt des solutions les plus pragmatiques possibles, de préférence aux solutions institutionnelles, souvent décevantes.

La vie est plus riche que nos planifications

Je ne suis pas opposé à la planification, et j'ai d'ailleurs travaillé au Plan en Algérie, mais mon expérience m'a appris que la vie est beaucoup plus riche que tout ce qu'on peut planifier, et qu'il faut savoir saisir les opportunités et profiter de tous les contacts que l'on peut nouer.

Un jour, j'ai rencontré dans un avion le patron d'une entreprise de mécanique avancée qui cherchait de nouvelles implantations pour son groupe, et j'ai réussi à le convaincre d'acheter un terrain près de Saverne ; au dernier moment, le projet a été abandonné car le mur de Berlin est tombé et cet industriel a préféré s'installer en Pologne, mais beaucoup de choses dépendent de hasards de ce genre, bien plus que d'une décision longuement mûrie.

Des critères trop étroits

De même, bien souvent, les critères que nous établissons pour attribuer les aides publiques sont trop étroits et ne tiennent pas compte de la richesse et de la diversité de la réalité. Un jour, un habitant est venu me voir parce qu'il voulait se lancer dans la fabrication de jus de fruits biologiques pour un atelier spécialisé ; il était contremaître dans une usine, et pour cette raison, toutes les aides publiques qu'il demandait lui étaient refusées : il ne correspondait pas au profil des créateurs d'entreprise ciblés, à savoir des chômeurs et non des salariés ! Il est resté contremaître jusqu'à l'année dernière mais comme il était obstiné et qu'il croyait vraiment à son projet, il a parallèlement créé son entreprise, avec l'aide et au nom de sa femme, et il a aujourd'hui vingt salariés.

Cet entrepreneur a eu l'intuition du développement que connaîtrait la demande en produits naturels et il a créé une entreprise qui répond parfaitement à l'air du temps ; et nous, les pouvoirs publics, nous sommes souvent incapables de nous adapter à des cas de figure non prévus par les textes.

Prendre des risques calculés

Autre leçon de l'expérience, j'ai appris à prendre un certain nombre de risques : quand vous créez une zone d'activité ou une pépinière d'entreprises, vous ne pouvez pas espérer qu'elles se remplissent immédiatement ; et quand vous construisez de l'immobilier d'entreprise, vous ne pouvez pas attendre d'obtenir toutes les signatures avant de lancer le projet.

Ainsi, j'ai été amené un jour à vendre un terrain industriel dont je n'étais pas propriétaire ! Nous souhaitions attirer une entreprise japonaise, or le seul terrain qui semblait pouvoir lui convenir se trouvait sur la commune voisine de celle dont j'étais maire, et appartenait à l'un des plus gros industriels du secteur. Je n'ai pas hésité : j'ai négocié le prix et les conditions avec l'entrepreneur japonais, et une fois que tout était à peu près fixé, je me suis retourné vers le chef d'entreprise local pour lui proposer de céder ce terrain en échange d'un autre terrain qui pouvait l'intéresser davantage. Il faut savoir de temps en temps montrer une certaine audace...

La longue durée

Dans ce type d'entreprise, il faut savoir être patient : les résultats sont merveilleux... au bout de quinze ans d'efforts. J'ai par exemple réussi à sortir de Strasbourg et à attirer dans notre territoire un laboratoire d'étude des matériaux, issu de l'université, qui a commencé de façon extrêmement modeste, avec de très petits moyens, et qui emploie aujourd'hui cent cinquante

personnes. Au début il faut y croire et se battre ; ensuite, le développement se fait tout seul, et on a même du mal à suivre, sans que personne comprenne au juste pourquoi cela réussit.

Le portage politique

Une autre impérieuse nécessité est de faire porter ce type de projet par les politiques : le langage d'un élu n'est pas celui d'un expert, ni celui d'un chef d'entreprise ; c'est un langage fédérateur, qui se met à l'écoute des gens, qui tient compte des difficultés qu'ils rencontrent. Même si les politiques n'ont pas beaucoup de pouvoir, les acteurs économiques doivent accepter et reconnaître leur rôle de pilote dans l'avion : ils constituent une référence extérieure à l'économie, un point d'ancrage qui permet de faire converger les forces.

Conclusion

En conclusion, je dirai qu'il n'y a pas de territoire sans avenir ; il n'y a que des territoires sans projets. Encore faut-il ne pas donner au terme "projet" le sens d'un paquet tout ficelé qu'on dépose sur un terrain : un projet doit naître d'une interaction très riche entre tous les acteurs concernés. Dans cette démarche, les plus difficiles à motiver et à faire avancer ne sont pas les chefs d'entreprises, mais les administrations et les grandes institutions.

J'ai eu, par exemple, le plus grand mal à obtenir des CCI (Chambres de commerce et d'industrie) qu'elles veuillent bien sortir de Strasbourg et aller à la rencontre des entrepreneurs locaux. Les animateurs économiques se rendaient à leur bureau, dans le magnifique bâtiment de la place Gutenberg, à dix heures du matin, et repartaient à quatre heures de l'après-midi ; or les rencontres et débats avec les chefs d'entreprise ne peuvent avoir lieu que le soir ! Il faut que les animateurs économiques, les animateurs emploi-formation, toutes les petites structures qui soutiennent la création d'entreprise et conseillent les petites entreprises viennent sur le terrain, bassin d'emploi par bassin d'emploi.

Par ailleurs, prétendre que les grandes administrations publiques ont pour objet de permettre l'égalité de tous les territoires est un mensonge : les grandes administrations ne fabriquent pas de l'égalité, elles défendent leur propre existence ; et lorsque cela va mal, en général on coupe les extrémités pour faire des économies. Cela s'est vérifié par exemple en ce qui concerne les lycées : on dit souvent, à propos de l'Éducation nationale, que la décentralisation fabrique de l'inégalité ; c'est rigoureusement le contraire ! Si nous n'avions pas été là et si nous ne nous étions pas battus, on aurait fermé certains lycées, ou encore des petites lignes de chemin de fer. Autre exemple, notre université, l'université Louis Pasteur, qui est l'une des meilleures de France : en réalité, elle sert très peu à l'économie locale, car elle n'a jamais été conçue pour participer au développement régional ; c'est pourquoi je suis fermement partisan d'une plus grande autonomie universitaire.

Bien sûr, il ne s'agit pas de créer ou de maintenir des CHU (centres hospitaliers universitaires) dans des villes de quinze mille habitants ; en revanche, seule la décentralisation permet d'arbitrer de façon pertinente, de bien répartir les services, de développer des synergies et des partages de rôles bien conçus, afin de ne pas retirer la matière grise de ces territoires.

En effet, ce qui manque le plus au développement territorial, ce n'est pas l'argent, ce sont les capacités d'ingénierie, qui sont toutes concentrées dans les grandes villes. Les bureaux d'études ne suffisent pas à la tâche : il faut qu'ils puissent trouver sur le terrain des interlocuteurs de qualité.

Si je plaide pour une politique de proximité, c'est aussi parce que seule la proximité permet de maîtriser la complexité, et parce que les territoires ont toujours plus à nous enseigner que ce que nous-mêmes pouvons leur apporter : ce sont eux qui représentent la vie et la réalité ; ils ne peuvent pas se gérer d'en haut.

DÉBAT

Les dispositifs informels

Un intervenant : *Je vais me faire l'avocat de la bureaucratie : vous avez vanté les mérites de ces réunions informelles où se retrouvent des gens variés et d'où sont censés sortir du sens et des projets. Cela me laisse très sceptique : s'il n'y a pas un secrétariat, des comptes rendus, une diffusion, des modes de décision, de l'argent pour payer tout cela, ces dispositifs informels n'aboutissent à rien.*

Adrien Zeller : Tout d'abord, il s'agit de mettre autour de la table des acteurs, et non des parleurs, ce qui fait déjà une différence. Par ailleurs, je n'ai pas prétendu que les pouvoirs publics n'avaient aucun rôle à jouer dans ces dispositifs ; mais pourquoi leur rôle serait-il de créer toujours de nouvelles institutions ? Leur mission est d'abord de se mettre à l'écoute de ceux qu'ils sont censés servir, et qui sont généralement très isolés dans leurs territoires, afin de susciter des échanges et des synergies. Mais pour cela, il n'est pas forcément indispensable de créer une fondation ou un établissement public.

Int. : *Vous dites que seule la proximité permet de maîtriser la complexité, ce qui est certainement vrai ; mais une fois que la complexité est maîtrisée localement, sans doute y a-t-il intérêt à diffuser les connaissances acquises ?*

A. Z. : Nous avons créé pour cela un comité régional d'aménagement du territoire, qui est également une structure assez informelle, réunissant les élus, les agents de développement et les animateurs de territoire ; elle permet d'échanger, une fois par an, sur les expériences menées et les savoir-faire acquis. Il est bien évident qu'on ne va pas tout réinventer dans chaque territoire : moi-même, j'ai emprunté l'idée de l'association de promotion économique au territoire de la Haute-Alsace.

Les X ne fabriquent pas de jus de fruits

Int. : *Lorsque vous déplorez que les pouvoirs publics n'aient pas détecté cet autodidacte qui voulait créer une fabrique de jus de fruits, vous rejoignez ceux qui crient au scandale parce qu'il n'y a que les X qui aient droit aux crédits et aux postes de direction. Mais on sait bien que lorsqu'on veut donner leur chance aux autodidactes, il faut accepter un déchet considérable : les autodidactes de génie existent, mais ils sont rares, car s'ils étaient vraiment des génies, ils auraient fait l'X ou l'ENA.*

A. Z. : À l'X et à l'ENA aussi, il y a beaucoup de pertes, et peu de créateurs d'entreprises et d'emplois...

Int. : *Ce qui fait le succès de la recherche américaine, c'est que les pouvoirs publics ont englouti des millions de dollars dans des pistes sans issue, et ont donc déployé un vaste filet à mailles très serrées ; mais pour nous qui n'avons pas des moyens aussi importants et voulons faire mouche à tous les coups, le plus sûr reste quand même de s'adresser à des gens qui ont fait leurs preuves, et pour cela de choisir plutôt des diplômés que des autodidactes.*

A. Z. : On n'a pas besoin de sortir de Polytechnique pour fabriquer des jus de fruits ! Le niveau de savoir nécessaire pour cette activité est plus que modeste ; je ne parlerai donc même pas d'un autodidacte, mais de quelqu'un qui croyait à son projet et a eu la volonté de le faire aboutir. Bien sûr que nous avons aussi besoin de diplômés, de gens qui déposent des brevets dans la microélectronique ou les biotechnologies. Mais ce qu'il faut, c'est qu'à chaque étage, les gens bénéficient d'une aide adaptée pour entreprendre. Je regrette seulement que nos dispositifs d'aide ne permettent pas toujours de répondre à la diversité des situations.

Une école d'administration territoriale

Int. : *La délocalisation de l'ENA à Strasbourg a-t-elle eu un impact économique sur la région ?*

A. Z. : Sans doute un peu sur l'hôtellerie strasbourgeoise... Ce qui me paraîtrait beaucoup plus intéressant, serait de créer à Strasbourg une école d'administration et de management public à finalité européenne, non seulement dédiée aux institutions européennes, mais à tout le nouveau territoire européen : les collectivités régionales européennes auront besoin de managers de très haut niveau, et l'ENA pourrait être le support du lancement d'un tel projet.

Technologies et création d'emplois

Int. : *Quelle place tient le développement des nouvelles technologies dans votre stratégie ?*

A. Z. : Nous soutenons le développement des technologies, et notamment des biotechnologies, mais cela prend un temps fou et ne rapporte que peu d'emplois : il faut environ huit ans pour créer dix emplois dans une start-up (quand tout se passe bien), et pendant ce temps une entreprise classique jette trois cents personnes à la rue. Les ouvriers du textile ou de l'électronique licenciés à quarante-huit ans ne vont pas devenir des logisticiens ou des informaticiens... C'est pourquoi nous nous efforçons aussi de soutenir le tourisme et surtout les activités tertiaires, notamment celles dédiées à l'industrie. Nous voudrions aussi développer l'emploi-formation, mais même les efforts actuels du Premier ministre pour aller vers plus de décentralisation en la matière seront insuffisants : au terme de cette réforme, nous disposerons de 13 % à 14 % des crédits publics en tant que région, tout le reste étant attribué aux entreprises, aux branches et aux partenaires sociaux. Or c'est bien aux élus qu'il devrait revenir de donner le ton et d'impulser une dynamique, plus qu'à un président des ASSEDIC...

Int : *L'Alsace a malgré tout une carte technologique à jouer : elle dispose déjà de laboratoires privés très importants, notamment dans le domaine pharmaceutique.*

A. Z. : Toute la difficulté est de décentraliser le développement technologique pour qu'il profite aux territoires ; et il n'est pas toujours facile de faire comprendre au rectorat qu'on peut implanter des systèmes d'enseignement professionnel en dehors de Strasbourg. Ce que nous cherchons à faire, c'est doter chacun de nos bassins d'emploi d'une plate-forme technologique : par exemple, nous sommes en train de créer à Saverne, à partir des BTS du lycée technologique, une plate-forme sur la plasturgie ; une plate-forme sur la mécanique avancée à Hagunau, une plate-forme sur l'eau et l'assainissement à Obernai, à proximité d'un lycée agricole ; sur l'énergie renouvelable à Cernay ; sur la métrologie à Saint-Louis ; sur l'automobile à Mulhouse ; sur les biotechnologies à Colmar. L'objectif est de donner une identité et donc une dynamique technologique à chaque territoire, même si bien entendu le tissu industriel est très divers dans chaque zone.

Pays et bassins d'emplois

Int. : *Dans le cadre du développement territorial, la notion de pays existe-t-elle toujours ? Vous en servez-vous ?*

A. Z. : Elle existe toujours, mais pour notre part, nous avons admis une règle simple : les pays coïncident avec les bassins d'emplois. Nous sommes partis de la carte des bassins d'emplois et avons incité les maires à se regrouper en communautés de communes qui permettent à la fois de fédérer les forces sur le plan local et d'assurer le portage politique des initiatives. Ce sont ces associations qui constituent, pour nous, les pays : on ne peut pas multiplier les structures à l'infini.

Pour que ce dispositif fonctionne, il faut que la région elle-même ait une stratégie claire en la matière : il ne faut pas qu'elle se contente de développer la vocation européenne de

Strasbourg et oublie sa vocation territoriale, car les deux dimensions sont complémentaires et indispensables.

Élus et développement économique

Int. : *En France, souvent, les élus locaux s'occupent assez peu de développement économique, cette mission étant plutôt laissée à l'État et à différents organes nationaux ; ainsi les villes ont des mains et pas de bras, et l'État a des bras et pas de mains. Il en est tout autrement à l'étranger, et par exemple en Belgique, où bien souvent les bourgmestres sont des industriels qui donnent la priorité au développement économique.*

A. Z. : Il est vrai que la plupart des communes françaises n'ont pas de stratégie économique ; c'est lorsqu'elles commencent à souffrir qu'elles prennent conscience de la nécessité d'en définir une. Moi-même, je n'ai appris que sur le tard mon métier d'animateur économique : j'ai commencé par faire des routes, des piscines, des maisons de quartier. C'est lorsque je me suis aperçu que nous étions en train de décrocher par rapport au reste de l'Alsace que j'ai ouvert les yeux. La ville de Strasbourg, par exemple, n'a commencé que récemment à se poser des questions de ce type : elle disposait d'une université de qualité, d'institutions européennes, et toutes sortes d'entreprises venaient spontanément s'y implanter. Aujourd'hui, nous encourageons Strasbourg à se doter d'un service économique, qui ne sera pas du tout en concurrence avec les services économiques de la région, mais nous permettra au contraire d'avoir des interlocuteurs apportant leur connaissance du terrain et leur propre vision, pour pouvoir travailler ensemble.

Cela dit, il faut savoir que la situation financière actuelle des villes françaises est globalement bonne, si on la compare à celle de nombreuses villes européennes. La situation financière de l'État français est catastrophique, mais les collectivités territoriales sont pour leur part fort bien défendues par le Sénat et par la Commission des finances de l'Assemblée nationale : quand cette dernière discute de l'impôt sur le revenu, il n'y a qu'une dizaine de députés présents ; mais lorsqu'il s'agit de la taxe professionnelle, ils sont vingt-cinq, et non des moindres.

Les élus, pour le meilleur seulement

Int. : *Vous dites que les élus sont fédérateurs et qu'il est indispensable qu'ils assurent le portage politique d'un projet, mais quand on travaille en région, on entend souvent dire, au contraire, et de la part aussi bien des chefs d'entreprises que des responsables de l'administration d'État, voire des collectivités locales, que dès que les politiques s'en mêlent, c'est la catastrophe : chacun veut s'attribuer les mérites de la réussite et planter son drapeau. Comment surmonter ces difficultés tout en conservant le nécessaire débat politique ?*

A. Z. : Même si le paysage politique est sans doute plus stable en Alsace qu'ailleurs, les rivalités de clochers et d'élus existent chez nous comme partout. Cela dit, je crois que la région est l'échelon où peuvent s'arbitrer et s'équilibrer ces rivalités, car elle sert de principe fédérateur intermédiaire entre l'État et les communes. Dans un exécutif régional, on ne fait guère de politique partisane. Demandez au maire de Mulhouse s'il a à se plaindre de la stratégie de la région à l'égard de son agglomération : il ne vous en dira que du bien. Croyez-vous que monsieur Alain Juppé, maire de Bordeaux, et monsieur Alain Rousset, président du conseil régional d'Aquitaine, croisent le fer tous les matins ? Je peux vous affirmer que leur sphère de coopération représente 80 % de leurs relations, et leur sphère de combat 20 % seulement : les problèmes concrets sont d'une nature très différente des problèmes idéologiques qui donnent lieu à des débats nationaux à la télévision.

En région, chacun sait que son intérêt à moyen et long terme est de faire passer l'intérêt général de la région au-dessus de ses intérêts particuliers. Le mode de scrutin n'est d'ailleurs pas neutre à cet égard : la part faite à la proportionnelle évite les conflits frontaux et introduit une certaine perméabilité entre les idées. Je suis d'ailleurs de ceux qui souhaiteraient qu'on introduise encore un peu plus de pluralité dans nos scrutins : pour une grande ville, disposer d'une majorité à 75 % ou 80 % du conseil ne me paraît pas très sain.

Je suis également favorable au développement du *benchmarking* entre les communes et entre les régions, mais à condition que les études soient réalisées par des personnes compétentes, ce qui n'est pas toujours le cas. J'ai lu un jour, dans la presse de ma propre région, un gros titre « *Les Alsaciens une nouvelle fois victimes de la dérive des impôts locaux* » : il est vrai que les impôts avaient augmenté un peu plus vite qu'ailleurs en France, mais ce que le journaliste négligeait de préciser, c'est qu'ils étaient inférieurs d'environ 30 % à la moyenne nationale ; il aurait donc été plus correct d'écrire que l'avantage relatif diminuait... Ces restrictions mises à part, je suis favorable à la plus grande transparence et à l'organisation de débats sur ces sujets.

Comment décroisonner durablement ?

Int. : *Tout ce que vous avez fait, c'est-à-dire essentiellement décroisonner, amener les gens à se connaître, à se parler, à construire des choses ensemble, va à l'inverse de la tendance naturelle, qui est au cloisonnement, aux luttes de pouvoirs et à l'ignorance mutuelle ; nos élites comptent d'ailleurs parmi les pires ennemis de ce fonctionnement transparent et horizontal que vous préconisez. Avez-vous pris des dispositions pour que le système que vous avez instauré perdure après votre départ ?*

A. Z. : Il faut malgré tout une institutionnalisation minimale pour que les choses perdurent. Ce que je suggère, c'est de renforcer les pays pour qu'ils atteignent la taille critique qui leur permettra d'exister, de fédérer les énergies et d'orienter les choix. Pour cela, il faut aussi qu'ils aient une représentation politique ; c'est pourquoi je souhaiterais qu'on change la loi électorale en faveur d'une territorialisation partielle de la représentation régionale, à l'exemple des élections européennes.

Int. : *Vous attachez beaucoup d'importance aux pays, mais quand on observe la puissance des collectivités locales en Allemagne, on a le sentiment que la structure administrative et politique des pays est bien trop faible. Ne faudrait-il pas aller beaucoup plus loin ?*

A. Z. : Il faut tenir compte de l'histoire : jamais nous n'aurons d'États-régions en France. En revanche, les régions ont un rôle évident à jouer en matière de développement économique, que les ministères et administrations centrales ne pourront jamais remplir, car ils n'ont pas de continuité et par ailleurs n'ont pas besoin de communiquer ni de rendre compte aux citoyens, puisqu'ils ne sont pas soumis à la sanction électorale. C'est donc la région qui est l'échelon stratégique du développement économique, mais en s'appuyant naturellement sur les pays et en les organisant.

La fonction crée l'organe

Int. : *Dans le rôle d'animateur économique que vous avez joué et la dynamique que vous avez lancée, qu'est-ce qui, à votre avis, relève de la fonction qui était la vôtre, et de l'homme que vous êtes ?*

A. Z. : Ce rôle d'animateur économique peut être exercé par un maire ou par un sénateur aussi bien que par un député : il y faut de la motivation ; ensuite, la fonction crée l'organe. Le député qui m'a remplacé intervient sur le même territoire mais travaille d'une façon différente de la mienne, et c'est très bien ainsi. J'ai commencé ma carrière comme technocrate à Bruxelles, ce qui ne me prédisposait pas particulièrement à devenir animateur économique, mais je ne crois pas que les gens ne soient capables de jouer qu'un seul rôle : quand on les oblige à plonger dans la piscine, ils apprennent à nager.

Comment anticiper les crises ?

Int. : *Vous avez expliqué que c'est le constat de la dérive économique de votre territoire qui vous a amené à vous mobiliser sur le plan économique ; comment se placer dans une*

perspective de veille, de prospective et d'anticipation pour éviter ces situations de stress et de catastrophe ?

A. Z. : À vrai dire, nous n'avons pas connu beaucoup de stress ni de catastrophes : les choses se sont faites en douceur. Nous n'avons pas de crise de la sidérurgie ni des mines, pas de restructurations massives, et donc pas beaucoup de manifestations dans les rues, sauf celle au cours de laquelle Bernard Tapie s'est fait acclamer par les personnes qu'il allait licencier cinq semaines plus tard. Les mutations étaient rampantes, et c'est ce qui faisait toute la difficulté de la prise de conscience et de l'anticipation. Au moment de la signature du contrat de plan, en 1999-2000, nous avons exposé tout ce qui nous paraissait nécessaire pour préparer l'avenir : augmenter le niveau technologique, faciliter les relations entre l'université et l'industrie, améliorer les transferts technologiques, etc. Mais nous n'avons alors que cinq points de chômage ; comment se faire entendre des pouvoirs publics dans ces conditions, alors que d'autres villes, comme Valenciennes, connaissaient un taux de chômage trois fois supérieur ? Je ne leur jette d'ailleurs pas la pierre : j'aurais probablement fait comme eux à leur place. Cela dit, ce que nous avons fait n'a pas été inutile : cela nous a donné les bases culturelles indispensables à la construction du système que nous avons élaboré ultérieurement.

Présentation de l'orateur :

Adrien Zeller : fonctionnaire à Bruxelles, élu local (1973-2001) et parlementaire (1973-1998), secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires sociales et de l'Emploi, chargé de la Sécurité sociale (1986-1988), président du conseil régional d'Alsace (depuis 1996), président du CNER (Conseil national des économies régionales) (depuis 2003) et de l'Institut de la décentralisation.

Diffusion avril 2004