

Héraud : « Nous avons

« Il n'y a aucune logique dans l'ensemble de cette grande région... » • « C'est un peu comme si on avait été tirés au hasard » •
« L'État colbertiste sait que ses jours sont comptés » • « Les régions restructurées auront du mal à s'en remettre »

ENTRETIEN RECUEILLI PAR
ANTOINE LATHAM

DNA - Existe-t-il, selon vous, une réalité territoriale économique de la future région ACAL ?

Jean-Alain Héraud - Ah non ! Il n'y a aucune logique dans l'ensemble de cette grande région... Ce sont des espaces qui sont parallèles. Il n'y a pas plus de raison d'ajouter la Champagne à l'ensemble Alsace-Lorraine que de rajouter la Franche-Comté. Ce sont surtout des raisons technocratiques qui ont justifié ce choix.

Avec la Lorraine, il y avait eu quand même un début de réflexion. J'avais par exemple participé à une réflexion, dans le cadre du Conseil économique et social d'Alsace. La conclusion était que l'on pouvait trouver des synergies entre des espaces qui restaient malgré tout très indépendants.

Je prends souvent un exemple, celui du fait frontalier. On entend souvent dire que c'est un point commun... Oui ! Mais ce n'est pas le même. Il y a certes l'Alsace et le Rhin supérieur, le sillon lorrain avec SaarLorLux, mais pas de convergence de ces systèmes.

« C'est quand même, rétrospectivement, assez gênant de nous mettre dans la situation de construire à partir de quelque chose qui ne fait pas vraiment sens. »

-Est-ce une bonne chose de partir d'une ardoise vierge, d'une table rase, pour construire cette nouvelle région ?

-On fera avec ! C'est un peu comme si on avait été tirés au hasard. Mais l'humanité a une énorme capacité à construire à partir de rien. C'est quand même, rétrospectivement, assez gênant de nous mettre dans la situation de construire à partir de quelque chose qui ne fait pas vraiment sens. C'est mon opinion...

-Ce territoire très vaste vous paraît-il équilibré dans ses activités de production, de services et de distribution ?



Jean-Alain Héraud, le 18 novembre dernier, dans son bureau de la Faculté de sciences économiques et de gestion de Strasbourg. PHOTO DNA - CÉDRIC JOUBERT

-Je ne vois pas de logique à cet ensemble. Je n'attends pas particulièrement de synergies et j'ai beaucoup de mal à voir où elles pourraient naître. On peut en trouver sur certains aspects. Ainsi, le massif vosgien entre l'Alsace et la Lorraine présente une problématique commune, nous avons aussi des pôles de compétitivité communs - cela dit, aussi avec la Franche-Comté. Il y a des territoires de marge (Vosges du Nord ou les vallées du sud, en déprise) qui présenteraient un peu plus de cohérence en étant gérés au sein d'ACAL. Mais les grandes problématiques de développement économique se dessinent autour d'axes structurants qui sont la vallée du Rhin et de la Moselle...

-Et l'axe TGV, tout de même ?

-Oui, une liaison qui traverse les trois régions. Mais cet axe est

surtout important pour les Alsaciens qui veulent aller à Paris ou réciproquement. De même pour la Lorraine. Il y a très peu de gens qui ont un besoin important de se déplacer entre Reims et Strasbourg. Les Rémois échangent avec Paris. Personnellement, j'aurais rattaché Champagne-Ardenne (et éventuellement la Picardie) à l'Île-de-France.

-Néanmoins cette région va exister. Quels vous semblent être les points forts et les faiblesses de ce territoire du point de vue économique ?

-Cela dépend de ce que l'on regarde. Du point de vue des revenus, par exemple, cette région est plus pauvre que la moyenne française - y compris l'Alsace. On a du mal à le croire mais c'est ce que montre les statistiques sur le revenu disponible des ménages. On constate aussi que Strasbourg est la dernière métropole de France en termes d'évolution des revenus au cours des années 2000. L'idée que l'Alsace est riche et que Strasbourg est une ville bourgeoise est de moins en moins vraie...

-C'était vrai autrefois...

-C'est vrai dans notre souvenir, et la région a peut-être gardé de beaux restes mais la pente n'est pas positive. Inversement, dans le reste d'ACAL tout n'est pas déshérité : en Champagne-Ardenne, il n'y a pas beaucoup d'habitants mais l'agriculture est industrielle et puissante, qu'il s'agisse de la vigne ou des céréales, on a des rendements américains ! Le problème, à nouveau, c'est qu'on a trois mondes séparés. Reims est tournée vers Paris, la Lorraine vers le Luxembourg et

l'Alsace vers les autres régions rhénanes.

-Est-ce que le fait d'être une grande région, très étendue, plus vaste que la Belgique, est un atout ou une faiblesse ? Existe-t-il un lien entre la performance économique et la taille d'un territoire ?

-Non, je n'y crois pas du tout, en aucune façon. Il est vrai que les grandes entreprises bénéficient d'effets d'échelle ou de pouvoirs d'influence plus importants que les PME. Mais on voit aussi que les grandes entreprises sont souvent tout, sauf créatives alors qu'elles bénéficient de rentes grâce à leur taille. Est-ce que l'on peut traiter un territoire comme une entreprise et avoir une théorie des économies d'échelle ? Personnellement, je n'y crois pas. On peut avoir un petit pays ou une petite région qui est un hub super performant. La Suisse est elle un grand pays ? Non, c'est petit à tout point de vue et pourtant ces gens-là se portent très bien, ils ont des sièges de multinationales, etc..

-Y compris, d'ailleurs, de très petits cantons ?

Oui. D'ailleurs Berne est un des cantons parmi les plus vastes, mais aussi le plus pauvre.

-À quoi sert, finalement, cette réforme territoriale, alors ?

-Je crois que cette réforme est tout simplement une restructuration des services de l'Etat. Ce que je trouve scandaleux, c'est ça : l'Etat restructure ses services pour diverses raisons - que l'on peut parfaitement considérer - mais, du coup, on nous dit que la

structuration politique, c'est-à-dire les conseils régionaux, on va les plaquer là-dessus ! C'est un acte d'un colbertisme total qui néglige le point de vue des populations. Cela peut passer en France parce que, d'une certaine façon, les populations n'ont pas beaucoup de désirs sur leur territoire... Sauf certaines, comme l'Alsace !

« Les régions très composites comme ACAL n'auront pas l'identité et le pouvoir politique pour s'opposer à Paris et, donc, l'État central gagne un peu de temps. »

- Quand on examine certaines comparaisons entre les régions françaises et leurs homologues en Europe, en Allemagne, en Espagne ou en Italie, on voit que nos collectivités sont des nains budgétaires, avec très peu de moyens financiers ?

-Le regroupement ne change rien puisque le budget per capita reste le même. La seule observation que l'on pourrait faire, c'est que l'effet de taille puisse donner plus de pouvoir politique dans le long terme. Si j'étais très négatif, je dirais que l'État français, l'État colbertiste, sait que ses jours sont comptés parce que ce modèle est périmé. Il y a donc un combat d'arrière-garde en sachant bien que de toute manière il faudra

bien lâcher un jour puisque l'État central n'aura plus les moyens d'être efficace.

Certains observateurs, je l'ai entendu hors d'Alsace, estiment que cette réforme est simplement un moyen d'installer la pagaille dans le système régional car il faudra de nombreuses années pour que les acteurs locaux digèrent cette nouvelle organisation. Pendant ce temps-là, l'État a les mains libres et peut transférer un certain nombre de dépenses sur ces collectivités, tout en gardant la main. Les régions très composites comme ACAL n'auront pas l'identité et le pouvoir politique pour s'opposer à Paris et, donc, l'État central gagne un peu de temps.

-Peut-on développer une vision moins négative ?

-La vision moins négative est de dire que l'on a fait cette réforme à la va vite, et principalement dans la perspective d'une réforme des services de l'État dans les territoires. Mais le résultat, c'est que probablement durant une dizaine d'années les régions restructurées auront du mal à s'en remettre. Le jour où elles y seront parvenues, certaines d'entre elles vont, par contre, devenir des baronnies très puissantes.

Ailleurs, on aura un problème d'hétérogénéité massif avec des querelles entre les villes. Toulouse aura moins ce problème, Bordeaux régnera sans partage sur une très grande région. Rhône-Alpes, qui était déjà très puissante, va s'étendre à l'Auvergne. On aura des collectivités avec des masses critiques élevées. Mais la question, pour ACAL, c'est qu'elle est, à mon avis, durablement divisée et mettra beaucoup de temps pour être efficace. ●●●

UN OBSERVATEUR DU TERRITOIRE

Né le 10 novembre 1949, Jean-Alain Héraud est professeur émérite au sein de la Faculté de sciences économiques et de gestion de l'Université de Strasbourg, dont il avait été le doyen de 2008 à 2012. Diplômé de l'Université Louis-Pasteur où il a soutenu sa thèse en 1979, M. Héraud a enseigné à Nancy et depuis 1993 à Strasbourg ; il a également été responsable du Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA) de 1991 à 2000. Il est par ailleurs président de l'Association de prospective rhénane, groupe de scientifiques et de professionnels spécialisés dans les questions de développement et d'aménagement du territoire.

Les domaines d'expertise du professeur Héraud relèvent de l'économie de l'innovation, de la prospective scientifique et technologique, de l'évaluation des politiques publiques, du développement régional, du management stratégique et des organisations industrielles, de l'économie du secteur énergétique ainsi que de l'éducation et de l'emploi. Dans tous ces domaines, seul ou en association avec les professeurs Henri Nonn, Patrick Cohendet, René Kahn, Emmanuel Muller ou Patrick Llarena, pour n'en citer que quelques-uns, Jean-Alain Héraud a publié de nombreux travaux de recherche. Il a également piloté des projets européens ou à la demande des pouvoirs publics, et dirigé des thèses au sein de son département. Outre ses enseignements en France, M. Héraud a donné des conférences régulièrement en Allemagne, aux États-Unis et en Australie.

trois mondes séparés »

« La priorité est de reconstruire les communes françaises » • « Comme partout, on observe en France la montée en puissance des villes » • « Les Français sont des râleurs... le temps d'une crise » • « La transition sera coûteuse, même l'État le reconnaît »

••• La Région doit clairement prendre en charge le développement économique. Cela ne paraît pas très évident dans la mesure où l'on n'enlève rien aux communes ni aux villes ?

- C'est vrai que nous n'attendions pas de la loi censée être de décentralisation un changement de périmètre régional, mais des renforcements sur le contenu, les compétences. Pour des effets de productivité, il aurait sans doute fallu commencer par l'échelon communal. Il y a, certes, une réforme des intercommunalités en créant un seuil de population. Je crois que c'est là que l'on peut faire beaucoup d'économies budgétaires et d'augmentation d'efficacité. Ce qui est fou dans le système français, c'est que les compétences d'un maire d'un village de 500 habitants sont théoriquement les mêmes que celles d'un maire de grande ville. Avec plus de 36 000 communes en France, peut-on imaginer qu'il y a 36 000 élus hyper compétents ? Cela n'a pas de sens ! La réforme allemande a permis dans les années 1970 de constituer des blocs communaux qui ont une taille suffisante, avec des responsables compétents. Les intercommunalités à la française, c'est une manière de ménager la chèvre et le chou.

- Vous auriez pu imaginer une réforme bien plus radicale en France sur le regroupement des communes ?

- Je ne sais pas ce que j'aurais pu faire à la place des politiques, mais si l'on m'avait consulté, j'aurais clairement indiqué que la priorité est de reconstruire les communes françaises, y compris par la force, avant de toucher aux Régions - ou en leur laissant la liberté de fusionner en leur donnant une prime. Par exemple, la fusion de la Franche-Comté et de la Bourgogne semble pertinente car les deux capitales sont proches et bien reliées. C'est évident qu'il fallait faire une bi-métropole forte car les périphéries de ces deux régions sont tournées vers l'extérieur, Belfort vers l'Alsace, le sud est mangé par Lyon, l'Yonne par la région parisienne. Ces régions étaient menacées à leurs frontières. Évidemment, les deux capitales devront faire des efforts de sy-

nergies.

- Beaucoup de pays européens sont polycentriques, mais ce sont des fédérations. Est-ce que cela peut fonctionner dans notre culture politique ?

- Nous subissons l'empreinte du jacobinisme révolutionnaire puis napoléonien mais cela remonte bien plus tôt, à l'absolutisme de l'Ancien régime.

« Le problème que nous avons dans l'ACAL, c'est qu'on ne sait pas très bien quelle sera la ville chef d'orchestre ni même s'il y en aura une. »

En Grande-Bretagne, la suprématie londonienne existe aussi mais elle est de plus en plus mal vécue dans le reste du Royaume-Uni. En Angleterre même, on essaye de relancer la décentralisation non plus à partir des territoires régionaux mais des métropoles. Cette « dévolution » est très pragmatique et asymétrique : chaque métropole prend ce qu'elle veut ou ce qu'elle peut des compétences actuelles de l'administration centrale.

En France aussi, comme ailleurs dans le monde, on observe la montée en puissance des villes. Donc le vrai pouvoir susceptible de contester Paris, ce seront les grandes villes. Et le problème que nous avons dans l'ACAL, c'est qu'on ne sait pas très bien quelle sera la ville chef d'orchestre ni même s'il y en aura une. Strasbourg peut-elle l'être ? Elle est la seule que la loi Mapam sur les métropoles a désignée, mais quand on regarde les évolutions socio-économiques, on voit bien qu'elle perd un peu du poids qu'elle avait autrefois.

- L'ACAL possède une caractéristique unique, c'est d'être riverain de quatre pays européens et de deux systèmes, l'Union et la Suisse. Elle côtoie des cultures politiques très différentes... Est-ce un atout pour cette future région ?

- Le problème de ces relations transfrontalières, c'est que c'est accumulé plus qu'interfacé. Les

expériences transfrontalières à l'Est sont les plus importantes de France. L'Alsace a fait des efforts de coopération très importants et il n'y a rien d'équivalent ailleurs en France. La région SaarLorLux fonctionne plus ou moins mais elle a le mérite d'exister. Ni PACA ni l'Aquitaine ne font des choses très ambitieuses avec leurs voisins européens, la Ligurie et le nord de l'Espagne. Champagne-Ardenne ne fait pas grand-chose avec la Belgique. Le problème dans l'ACAL, c'est que les accords que nous passons avec la Sarre, le Bade-Wurtemberg ou les cantons suisses sont complètement indépendants.

- Il n'y a pas de grand dessein européen qui puisse les relier ?

- Non, mais la France n'est pas responsable de tous les maux. La Suisse est un petit pays... mondial. Les Suisses s'intéressent davantage à ce qu'ils peuvent faire avec la Chine ou Singapour qu'avec Haguenau. Par contre Saint-Louis les intéresse, parce que c'est dans leur agglomération. La Lorraine a des rela-

- Il y a eu une forte contestation, notamment de la part des milieux consulaires. Et puis très vite un alignement sur la loi...

- Les Français sont des râleurs, le temps d'une crise... Et puis ils se rangent derrière la loi. Ils trouveront leurs petits arrangements. C'est pourquoi je pense que l'avenir de cette grande région, c'est simplement que chaque morceau continuera à vivre sa vie, c'est tout.

- Ce n'est pas hyper enthousiasmant, quand même !

- Non, c'est vrai... Ce que la réforme va peut-être apporter en termes d'économies, on le verra éventuellement un jour au niveau des services centraux de l'État.

La transition sera coûteuse, même l'État le reconnaît mais n'oublions pas que cette réforme, dans certains territoires, va probablement dans le bon sens. C'est le cas pour la Franche-Comté-Bourgogne, les deux Normandies et pour le Massif central qui manquait de masse critique.

ACAL ? Pas très sexy !

- Question anecdotique, quel serait votre nom préféré pour l'ACAL ?

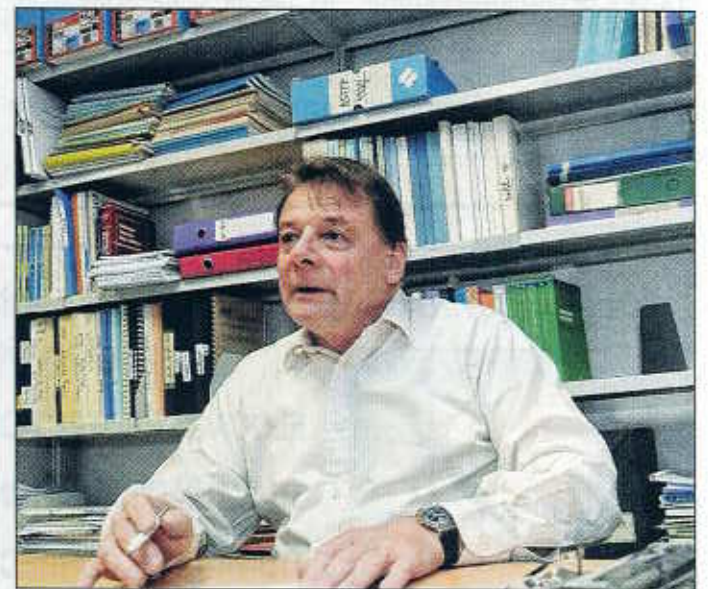
- Je n'ai aucune idée... Il est vrai qu'un sigle comme ACAL ce n'est pas très sexy. « Austrasie », c'est un vrai nom historique, correspondant plus ou moins au périmètre, mais l'identité commune des tribus franques de l'époque est peut-être légèrement passée... J'espère juste qu'on ne nous infligera pas un nom ridicule comme les communicants savent en inventer, genre « Cœur d'Europe » !

tions fortes avec le Luxembourg, paradis fiscal qui fonctionne comme un point sur le sillon lorrain. Chacun poursuit sa route, et à des échelles géographiques très variables.

Je pense que la future région mettra longtemps avant d'avoir une politique globale cohérente. Mais cela n'empêchera pas chaque morceau de vivre. La réalité des territoires ne se limite pas à la gouvernance publique ! Je trouve que le comportement de la République est inadmissible dans sa façon de mépriser les territoires à l'occasion de cette réforme. Mais cela ne signifie pas du tout la fin de l'Alsace, elle continuera à faire sa vie, y compris dans le domaine transfrontalier. Et ACAL coordonnera ce qu'elle peut.

- L'Association de prospective rhénane, l'APR, think tank que vous présidez, a beaucoup travaillé sur ces questions. La nouvelle région va-t-elle vous redonner du grain à moudre ?

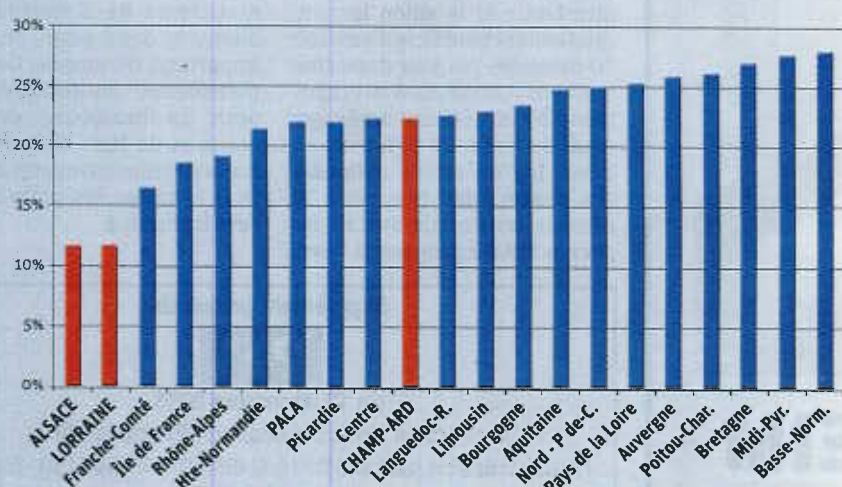
- C'est sûr, cela va nous obliger à bouger. Nous sommes reconnus comme un pôle de recherches sur l'aménagement du territoire (PREDAT). Il va falloir que l'on se rapproche de nos homologues de Lorraine ou de Champagne-Ardenne et voir ce qui se fait là-bas. L'APR va aussi faire venir des spécialistes, comme mon collègue Maurice Baslé, de Rennes, pour nous aider à comprendre comment se transforment ces territoires, ce qui va changer dans notre environnement avec la loi NOTRe. ■



Jean-Alain Héraud : « L'avenir de cette grande région, c'est simplement que chaque morceau continuera à vivre sa vie, c'est tout... » PHOTOS DINA - CÉDRIC JOUBERT

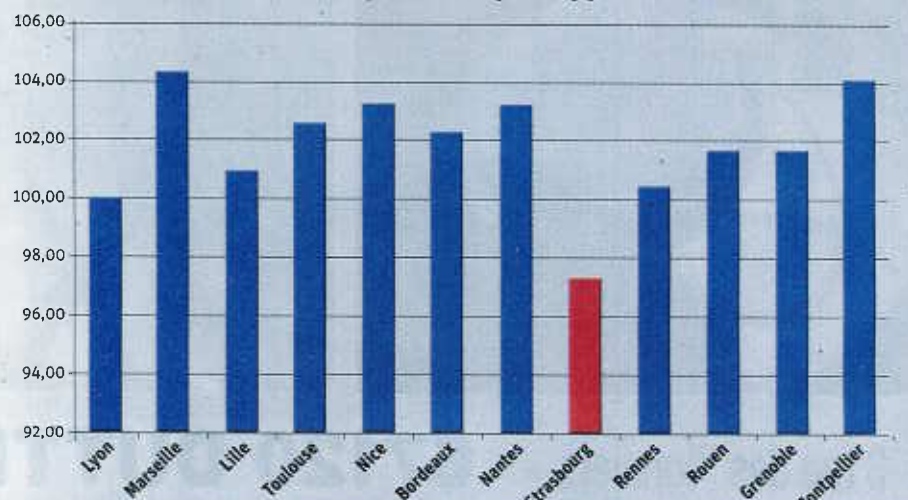
Le revenu par habitant des régions françaises

variation 2003-2012 en %



Le revenu par habitant des métropoles françaises

1999-2009 en indices de spécificité par rapport à la France entière



Source : Eurostat/APR

Info 45169 DINA Cédric Joubert - 16/12/2015

Les surprises du classement

Citée par Jean-Alain Héraud, cette statistique de source européenne illustre le recul en termes d'évolution sur plusieurs années, ou d'un point de vue relatif, témoigne d'un certain déclassement de Strasbourg et de l'Alsace au regard des revenus.