



Les politiques de la Région Alsace

François Bouchard, directeur général des services de la Région Alsace

Pierre Veltz : François Bouchard, directeur général des services de la Région Alsace et ancien auditeur de l'Ihedeate, nous accueille aujourd'hui. La Région a été extraordinairement coopérative quand nous avons décidé de monter ce séminaire à Strasbourg. Le séminaire a été organisé avec une très grande efficacité avec l'aide de François Bouchard et de François Cavard, auditeur de l'Ihedeate de la promotion 2007, qui a été la cheville ouvrière du montage de ces deux journées.

François Bouchard : Je vous présente les excuses d'Adrien Zeller, qui regrette de ne pas pouvoir être là aujourd'hui. Nous sommes très heureux de vous accueillir à la Maison de la Région Alsace, un lieu où nous souhaitons que tous les Alsaciens se sentent chez eux et qu'il s'y passe un maximum de choses. La Maison de la Région a été mise en service en 2005. Elle est à l'image de ce que nous voulons pour les services et pour les élus de la région : simplicité, convivialité et transparence. Cet hémicycle, qui sert notamment aux assemblées plénières du Conseil régional, a été voulu complètement rond par Adrien Zeller pour favoriser les débats les plus ouverts possible.

I. La Région et ses défis économiques

L'Alsace compte un peu moins de 2 millions d'habitants. Sa population croît assez fortement. Dans la plaine, la densité de population est de 400 habitants au km², soit quatre fois la densité moyenne française. De ce fait, les problématiques d'aménagement ressemblent plus à celles de la région parisienne qu'à celle de la moyenne française. L'Alsace compte 2 départements, 3 grandes villes, un certain nombre de villes dites moyennes, ce qui fait que la tradition d'aménagement alsacienne est polycentrique, avec une occupation du territoire importante, sans pour autant tomber dans le travers de l'étalement urbain qu'on peut connaître dans d'autres grandes villes grâce à une activité agricole forte et une tradition de villages groupés. L'image de l'Alsace que vous avez probablement tous en tête est une image de relative richesse, avec un PIB traditionnellement un peu plus élevé que la moyenne française, une activité touristique assez forte et des clichés qui ne sont pas forcément faux comme l'ordre, le sérieux et la propreté, qui font que la région ressemble parfois plus au monde germanique qu'au monde latin. Ajoutons à tout cela une forte sensibilité au respect de l'environnement.

Mais aujourd'hui, l'Alsace fait face à de graves difficultés économiques qui se manifestent sous trois aspects principaux.

- En premier lieu, l'Alsace a bénéficié pendant plusieurs dizaines d'années de l'implantation de grandes entreprises américaines, japonaises, allemandes et, plus récemment, coréennes, ce qui faisait qu'il y avait beaucoup d'offres d'emploi pour des gens faiblement qualifiés. Aujourd'hui, ces entreprises sont très délocalisables. L'Alsace subit plus que d'autres régions la tentation des délocalisations, que ce soit vers la Chine ou la Roumanie. Depuis 3 ou 4 ans, nous avons tous les jours de mauvaises surprises de ce genre, avec parfois des pertes d'emplois très importantes.

- Le deuxième aspect, qui vient un peu de la même cause, est que, comme il a longtemps été facile de trouver du travail sans forcément avoir un niveau de qualification élevé, le niveau de formation moyen des Alsaciens est plus faible que la moyenne française. Il y a notamment un taux plus faible de bacheliers.

Pierre Veltz : Mais l'Alsace a une forte tradition d'apprentissage.

FB : C'est vrai, mais nous devons aussi la tirer vers le haut. Elle portait beaucoup sur des métiers relativement basiques qui ne trouvent plus beaucoup de débouchés avec les délocalisations.

- Le troisième aspect pourrait être considéré comme un point positif, mais aujourd'hui, il contribue à la difficulté du défi économique : l'Alsace a une population en forte croissance et, donc, une augmentation certaine de la population active et de la demande d'emplois dans les années à venir. Que des emplois disparaissent dans la Creuse est sûrement moins grave qu'en Alsace, parce que cela se traduit par beaucoup moins de chômage, la Creuse connaissant un dépeuplement et un vieillissement notoires. L'Alsace n'a pas le même problème de vieillissement, elle a même une espérance de vie sensiblement inférieure à l'espérance de vie moyenne en France, notamment parce qu'on y mange mieux et que la région connaît beaucoup plus de cancers.

Cet enjeu économique se traduit par un chiffre facile à retenir : en 2000-2001, l'Alsace avait à peu près 5% de chômage alors que la France était à 9%. En 2005-2006, l'Alsace a en moyenne plus de 8% de chômage alors que la France est en train de descendre en dessous de 9%. Non seulement l'Alsace a rattrapé la France en matière de chômage, mais ses perspectives économiques sont plus difficiles. De ce fait, la motivation première des élus et des services de la région est la relance de la compétitivité économique alsacienne. Le sujet de votre séminaire tombe à point nommé pour être traité en Alsace.

II. Les priorités d'action de la région

Quelle est la stratégie suivie par notre institution régionale ? La collectivité régionale alsacienne, comme toutes les régions, est récente. Les communes et les départements ont plusieurs siècles, les régions n'ont que trente ans, voire vingt ans si on compte du jour où elles ont eu des assemblées directement élues. Aujourd'hui, la Région de l'Alsace compte 47 élus, une commission permanente de 31 élus, 14 vice-présidents et 13 commissions. Les services de la région comptaient 500 personnes jusqu'au 31 décembre dernier, en comptent aujourd'hui 1800 avec le rattachement des TOS des lycées.

Les priorités d'action de la collectivité locale s'articulent autour de quatre thèmes.

- Première priorité : la relance de la compétitivité économique.
- Deuxième priorité : le maintien de l'équilibre territorial. On ne veut surtout pas que l'Alsace ait une ou deux grandes villes et un désert alsacien pour le reste. Nous voulons continuer à avoir des villes solides avec de l'emploi, des habitants et un développement. Nous ne sous-estimons pas l'importance de Strasbourg comme capitale européenne. La maire de Strasbourg vous dirait probablement que la Région ne la soutient pas assez, mais ce serait une exagération : nous sommes entièrement derrière la ville de Strasbourg dans son rôle de capitale européenne, mais ce n'est pas le seul atout alsacien.
- Troisième priorité d'action : le développement durable. L'Alsace a toujours eu une sensibilité forte aux questions environnementales. Dans certains domaines, nous avons une longueur d'avance sur d'autres régions. Nous avons, par exemple, investi dans le ferroviaire un contrat de plan plus tôt que les autres régions (contrat 1994-2000). Nous avons aussi encouragé l'utilisation des chaufferies bois avant les autres régions, nous avons favorisé l'utilisation des énergies

renouvelables et mené des actions de mobilisation en matière de qualité de l'air. Aujourd'hui, alors que le défi est de sauver la planète en dopant la croissance, l'Alsace a déjà cette philosophie : nous considérons que nos personnels et nos élus ne doivent pas seulement être de gentils écologistes, même si c'est pour sauver la planète. Cette volonté d'avoir un comportement citoyen de développement durable doit se traduire par le développement de filières économiques qui profitent au territoire. À titre d'exemple, les éoliennes sont toutes fabriquées en Allemagne, les chaudières bois sont fabriquées en Autriche et très peu de panneaux solaires sont fabriqués en Alsace. Nous voulons faire en sorte que les constructeurs viennent en Alsace et que ces filières profitent au territoire.

- Quatrième priorité d'action : un objectif de rayonnement international, mondial, européen ou transfrontalier. Dans ce cadre, le soutien à Strasbourg capitale européenne et le maintien du Parlement européen à Strasbourg est évidemment un objectif partagé par la région Alsace.

En ce qui concerne les grands domaines d'action, il faut avoir présent à l'esprit que dans le budget d'une région, deux grands morceaux mobilisent 70 à 80% des dépenses : les transports et l'éducation-formation.

En Alsace, les transports représentent 250 millions d'euros, le premier poste étant la gestion du compte TER, les TER ayant été mis en place à titre expérimental dès 1997 en Alsace avant d'être inscrit dans le cadre de la loi à partir de 2002. Depuis que les TER sont de la compétence de la Région, la fréquentation des trains a plus que doublé. Dans ce domaine, l'État a doté la Région des moyens qu'il y mettait autrefois, mais tout développement est maintenant à la charge de la région. En Alsace, le petit plus de financement accordé par le gouvernement à travers la modulation de TIPP sera entièrement consacré au développement du TER et aux énergies renouvelables. La Région tient à afficher ce choix. Ce supplément n'est pas un ajustement budgétaire pour combler des trous, mais pour investir dans deux domaines liés au développement durable.

Le budget transport compte aussi des investissements en infrastructures, essentiellement ferroviaires. Aujourd'hui, lorsque RFF investit dans une voie supplémentaire ou modernise une ligne, la Région Alsace paie la moitié de la facture alors même que ce n'est pas de sa compétence. Elle a simplement la volonté d'activer les réalisations et il lui faut supplier l'État pour qu'il abonde à hauteur de 30%, voire 40% dans le meilleur des cas, alors que ces investissements sont de sa compétence. En revanche, la Région investit assez peu dans les routes, même s'il y a encore des projets importants. Les routes dépendent essentiellement des départements et, pour quelques-unes d'entre elles, de l'État. La région Alsace essaie d'éviter d'avoir des fonds de concours trop lourds, même si, dans certains domaines, elle reste un acteur de développement important. Par exemple, pour le contournement autoroutier de Strasbourg, elle propose de retenir une solution de concession dans laquelle elle espère qu'il y aura très peu de contributions publiques.

L'éducation et la formation, deuxième grand domaine, représente 280 millions d'euros, soit plus d'un tiers du budget de la Région Alsace.

- L'apprentissage est totalement géré par la Région. L'Alsace, tout comme l'Allemagne, a une tradition forte en ce domaine et cherche aujourd'hui à tirer le niveau de cet apprentissage vers le haut, avec le développement de la formation en alternance et de formations universitaires sous forme d'apprentissage.
- La formation professionnelle, avec l'explosion du chômage entre 2001 et 2005, a vu ses moyens quasiment doublés, et ce entièrement à la charge de la Région. C'est un budget très lourd et nous essayons d'être fermes avec nos interlocuteurs pour bien répartir les rôles. La Région n'a pas un rôle de soutien direct des chômeurs, mais de formation pour aider à retrouver un travail. Nous sommes sans arrêt sollicités par les départements et les villes, qui souhaiteraient qu'une

partie de nos crédits formation servent à occuper des chômeurs. Nous sommes là pour les former, le fait de les occuper est le rôle social des villes et des départements.

- Dans les lycées, nous continuons à exercer notre compétence en matière de bâtiments que nous avons depuis vingt ans, en quadruplant, voire en quintuplant les volumes qu'y mettait l'État, avec maintenant 80 lycées publics et 25 lycées privés en Alsace. En outre, nous avons maintenant récupéré les personnels techniques, soit 1300 personnes environ, et nous sommes passés du rôle de bailleur des lycées au rôle d'hôtelier des lycées. Là aussi, on fait souvent appel à nous pour soutenir les actions pédagogiques. La pédagogie reste de la compétence de l'État, mais là comme dans les universités, on dit souvent que l'État fait tout et que la Région fait le reste, et ce reste n'est pas négligeable.

En dehors de ces deux grands postes, transports et éducation, nous intervenons directement pour fournir un soutien aux universités, un soutien au tourisme et à l'aménagement, qui représentent près de 100 millions d'euros dans notre budget. Enfin, nous intervenons de plus en plus dans le domaine des énergies renouvelables, ce qui ne se traduit pas par des sommes considérables (une dizaine de millions d'euros par an), mais qui est essentiel pour enclencher des partenariats et faire en sorte qu'une véritable politique énergétique à l'échelon régional se développe. S'il y a un domaine qui pourrait faire l'objet de discussions dans les prochaines années pour être régionalisé, c'est sans doute la politique énergétique pour une grande part, les centrales nucléaires devant rester la compétence de l'État. Mais pour ce qui concerne les énergies renouvelables, les régions pourraient jouer un rôle plus pertinent que celui que prétend encore avoir l'État.

III. Les recettes régionales

Pour finir, je voudrais attirer votre attention sur ce qui est le principal souci du Président de région et du responsable de l'exécutif régional : les recettes de la Région Alsace, et, d'une manière générale, les perspectives financières des régions. Aujourd'hui, les régions sont plutôt maltraitées en matière de recettes et les perspectives sont très sombres. Nos recettes fiscales sont peu dynamiques. La taxe professionnelle non seulement est en baisse mais elle est plafonnée par des boucliers fiscaux divers qui divisent par deux sa rentabilité. La taxe sur les cartes grises n'est pas un impôt très dynamique maintenant que l'on tente de limiter l'usage de l'automobile. Nous percevons la taxe foncière, qui ne rapporte pas énormément. En revanche, on nous a privé en 2000 de la part régionale de la taxe d'habitation, remplacée par une dotation, et de la taxe sur les mutations immobilières. Nous avons récemment calculé que la différence depuis 2001 entre ce que nous aurions touché sur la taxe d'habitation et la taxe sur les mutations immobilières, d'une part, et la dotation que nous a versée l'État en remplacement, d'autre part, est de 60 millions d'euros sur 5 ans. Cela a un impact considérable et empirera dans les prochaines années parce que les impôts qui nous restent sont peu dynamiques, contrairement à ceux des départements. En outre, la part de la fiscalité que nous maîtrisons est de plus en plus faible. Aujourd'hui, moins de 20% de notre budget est couvert par une fiscalité que nous maîtrisons. Le reste est couvert par des emprunts et la dotation de l'Etat, qui considère qu'il nous fait des cadeaux. Quand on sait que ces dotations ont été données en échange soit de suppressions d'impôts, soit de nouvelles compétences, on ne peut pas vraiment appeler cela un cadeau. De plus, ces dotations sont soumises chaque année à un choix souverain et discrétionnaire de l'État, qui décide de combien il les réévaluera. Jusqu'à présent, on nous a accordé une hausse de 2% par an, mais certains rapports proposent de recalibrer cette hausse à 0,8%. Si c'était le cas, le résultat sera catastrophique pour nous. Enfin, certaines de ces dotations se traduisent officiellement par de la soi-disant fiscalité, c'est-à-dire la TIPP. Mais la TIPP est un impôt que perçoit l'État et dont il reverse une part aux régions. À part pour sa partie modulable, qui ne représente qu'une petite partie, ce ne sont pas les régions qui en déterminent le taux ni l'assiette.

On peut dire que, sur les deux grands principes de la décentralisation, qui étaient la neutralité financière à l'instant zéro et l'autonomie financière des collectivités, le premier principe a été à peu

près respecté, le deuxième ne l'est pas. Nous n'avons pas l'autonomie fiscale annoncée dans les lois fondatrices des régions. En regard, nous avons des engagements lourds. Par exemple, dans le domaine des transports, la Région Alsace finance pour une part non négligeable les deux lignes à grande vitesse — le TGV Est, qui sera inauguré le 10 juin prochain, et le TGV Rhin-Rhône, dont le chantier a été lancé en 2006 grâce à la médiation d'Adrien Zeller qui a réussi à mettre d'accord quatre régions et une vingtaine de départements — qui vont rejoindre l'Alsace mais qui n'ont pas un cm sur le territoire alsacien, ce qui prouve bien notre volonté de solidarité et de rattachement aux autres régions.

Tout cela nous conduit à un endettement croissant. Pour un budget qui approche le milliard d'euros, l'endettement de la Région Alsace augmente d'environ 100 millions d'euros par an et est aujourd'hui d'environ 500 millions d'euros. S'il n'y a pas de perspectives de recettes plus dynamiques et mieux maîtrisées par nous dans les prochaines années, nous ne pourrions plus lancer de projets importants. Dans la situation actuelle, nous ne pourrions plus, par exemple, nous lancer dans l'aventure d'un nouveau TGV. Il faut faire attention à ne pas tuer les régions, qui doivent constituer une part importante de l'efficacité de l'avenir de notre pays.

Discussion

Pierre Veltz : Sur la question des fiscalités locales au sens large du terme, un certain nombre de rapports sont sortis récemment. Avec l'association des anciens de l'Ihedeat, nous envisageons d'organiser une soirée de débat sur ce sujet. Nous ferons notamment intervenir Dominique Hoorens, auditeur de l'année dernière et directeur d'études chez Dexia. Je propose de ne pas ouvrir le débat sur la fiscalité locale, parce que nous devons aborder d'autres questions et que ce n'est pas le sujet du jour.

Jean-Luc Humbert, directeur général de l'agglomération de Valenciennes : Je vous remercie de votre accueil dans des locaux dont l'apparence atténue un peu votre pessimisme budgétaire. Pourriez-vous nous parler de la place des fonds européens dans la gestion de votre politique ? Je crois que l'Alsace est la seule région française à être au Comité de gestion des crédits européens. J'aimerais savoir quel bilan vous tirez de cette expérimentation et comment cela fait évoluer la nature de vos relations avec l'État et avec la DG Régio.

FB : C'est un point important de notre politique, notamment de notre rayonnement international. D'une part, nous sommes autorité de gestion pour deux domaines : le domaine Inter-rég et l'objectif de compétitivité-emploi pour sa partie Feder. Pour le Feder, nous y avons participé à titre expérimental dans la logique Raffarin de 2003. À l'issue de cette expérimentation, le gouvernement n'a pas souhaité généraliser à toutes les régions mais n'a pas non plus voulu arrêter ce qui se faisait avec l'Alsace. Puisque la loi autorise soit la généralisation, soit l'expérimentation, on est en train de préparer un projet de loi pour nous autoriser à faire une deuxième expérimentation.

Pour ce qui est de gérer les fonds européens, qu'il s'agisse de l'ancienne génération de fonds ou de la nouvelle, axée sur les stratégies de Lisbonne et de Göteborg, nous nous orientons beaucoup plus sur la compétitivité alors qu'auparavant, nous étions plutôt dans une logique d'aménagement du territoire. Ces fonds européens sont complètement emboîtés dans notre action régionale, à tel point que nous avons parfois des actions croisées : lorsque nous décidons de soutenir un porteur de projet, nous lui promettons une réponse globale dont une part sera régionale et une part européenne, la répartition n'étant décidée qu'après la décision de soutenir un projet. Nous fonctionnons ainsi dans les agences que nous avons développées récemment, comme l'Agence régionale de l'innovation.

Il en est de même pour Inter-rég. Jusqu'à présent, c'était un petit dispositif pour animer un peu le transfrontalier. Aujourd'hui, toujours avec la contrainte transfrontalière qui exige d'avoir une

demande commune de deux pays, voire de trois avec la Suisse qui y contribue sans faire partie de l'Union européenne, nous essayons de faire entrer des projets de compétitivité économique ou de transport dans la logique inter-rég, en les rendant plus transfrontaliers qu'avant. Nous sommes maintenant habitués à fonctionner avec ces fonds européens.