

L'invité des matins de l'été de France culture
Interview de Jean-Luc Bœuf par Florian DELORME
Mardi 25 août 2009

Introduction de la seconde partie des matins de l'été (8h11)

FD : Ouvrons notre deuxième partie de ces matins de l'été. Il s'agit ce matin de la réforme des territoires. Au début de l'été, le 22 juin dernier, le chef de l'État avait confié, devant le Congrès, qu'elle constituait la priorité de la seconde moitié de son mandat. La réforme des territoires sera d'autant plus complexe qu'elle suscite des réserves à l'intérieur même de la majorité ; c'est d'ailleurs ce qui avait conduit le projet de loi à être reporté, de sa présentation au dernier conseil des ministres le 29 juillet dernier, avant la trêve estivale. Nous parlons de cette réforme des territoires ce matin avec Jean-Luc Bœuf, Directeur général des services du conseil général du Val d'Oise, expert à l'Observatoire de la Décentralisation du Sénat et professeur à Sciences Po. [...]

Séquence 1 (8h19-8h30) – Comment appréhender la réforme des collectivités locales ?

[...] FD : Et voilà, des fossiles pré-humains à la réforme des territoires, il n'y avait qu'un pas ; Eric Glover l'a franchi. Et nous voilà maintenant avec Jean-Luc Bœuf, qui est expert à l'Observatoire de la Décentralisation du Sénat et professeur à Sciences Po. Vous êtes co-auteurs, avec Manuela Magnan, de l'ouvrage intitulé « Les collectivités territoriales et la décentralisation », dont une quatrième version a été publiée l'année dernière en juillet 2008. Alors cette réforme des territoires devait être présentée le 29 juillet dernier mais – je le disais dans ma présentation – le gouvernement a jugé préférable de laisser passer un petit peu de temps, de laisser passer l'été, pour tenter d'arriver à un meilleur compromis. La rentrée est là ; la réforme des territoires ce sera l'un des enjeux cruciaux de cette rentrée politique, n'est-ce pas Jean-Luc Bœuf ?

JLB : Bien sûr. Tout d'abord en portant un regard historique, il y a très peu de ruptures sur les deux cent dernières années. En remontant bien sûr bien moins loin que *Turnaï* ou *Espoir de vie*, ces ruptures sont au nombre de trois : 1790, 1884 et 1982. Je vais revenir, très brièvement, sur chacune d'entre elles pour dire que, depuis 1982, à chaque réforme, à chaque gouvernement, on est à la recherche de « la nouvelle grande rupture territoriale ». De quoi s'agit-il en fait ?

1790, très simplement, il s'agit d'organiser le territoire et de le découper. Cela débouche sur le découpage en 83 départements. « 80 petits roquets plutôt que 15 gros chiens-loups » proclament les constitutionnalistes, en référence à la peur des provinces, qui auront toujours du mal à émerger. Et ce phénomène peut d'ailleurs être encore évoqué aujourd'hui pour les régions.

1884, c'est quasiment la naissance de la « clause générale de compétence » – en fait un petit peu plus tard – mais l'esprit de la loi de 1884 est là : le maire décide dans sa commune des choses relatives au niveau communal. Et la loi est à peu près terminée.

1982, troisième rupture dans l'histoire des collectivités locales, avec bien sûr la suppression des tutelles et le fait que le président du conseil général soit l'exécutif réel de sa collectivité. Donc on comprend que le gouvernement et le chef de l'État soient à la recherche d'une nouvelle rupture territoriale.

FD : Et l'on est à l'aune d'une quatrième rupture selon vous ?

JLB : Oui et non. Non parce que, pour faire une rupture territoriale il faut un changement brutal et massif ; on est là dans de l'accompagnement. On l'a constaté et les différents rapports de ces quinze dernières années sont tous unanimes : le système est coûteux, le système est complexe, le système est illisible pour le citoyen. Si l'on fait référence à la réforme de 2004, à la loi dite Raffarin, qui n'est en rien un « acte II » de la décentralisation, la loi Raffarin de 2004 a consisté à transférer aux collectivités locales telles que le département et la région le soin de gérer un peu plus de routes départementales, un peu plus d'agents de l'État, mais sans véritablement de nouvelles ruptures.

FD : On va rentrer un peu plus en détail évidemment mais comment est-ce que vous jugez globalement le rapport du Comité Balladur, Jean-Luc Bœuf ?

JLB : Le rapport de la Commission Balladur a ceci d'étonnant – et ce mot est positif dans ma bouche – c'est que, encore une fois, en adoptant un regard historique, l'opposition a laissé échapper un thème qui lui appartenait. Non pas un thème au sens partisan du terme, mais la question de l'organisation des territoires est plutôt un thème d'opposition, sous l'angle suivant : « si nous revenons au pouvoir, nous organiserons



les territoires différemment ». Ce qu'il y a de frappant aujourd'hui, c'est qu'il s'agit d'un thème de la majorité et que Nicolas Sarkozy l'utilise d'ailleurs depuis très longtemps. N'oublions pas que, il y a tout juste trente ans, il avait fait un mémoire de DEA sur le fameux Discours de Lyon du Général de Gaulle de 1968 et le référendum raté de 1969.

FD : Et la presse n'a pas manqué de rappeler cette anecdote !

JLB : Exactement.

FD : Alors, dans la réforme des collectivités locales, il y aura trois axes essentiels : les institutions, le pivot financier et puis le pivot fiscal. Quel devraient être, selon vous, les objectifs de la réforme des institutions locales, dans un premier temps ?

JLB : En se plaçant peut-être du côté du citoyen, ce serait la nouveauté et c'est ce qui pourrait faire la véritable porte d'entrée nouvelle de la réforme des collectivités locales aujourd'hui. Après avoir eu un regard organisationnel, un regard financier : le regard du citoyen.

Or qu'est-ce qu'il constate le citoyen aujourd'hui ? Son point de vue est contradictoire : il est parfois usager, parfois électeur, parfois citoyen, parfois contribuable. Et donc, peu lui importe que le service soit municipal, soit départemental, soit étatique ; il veut que son service fonctionne, il veut que sa crèche marche, il veut que son transport en commun fonctionne – c'est notamment valable pour les grandes métropoles et pas seulement Paris. Et aujourd'hui on lui explique que le système est coûteux est complexe. Il l'a compris tout seul ! C'est l'angle du citoyen : se demander ce qu'il souhaite vraiment.

Les querelles byzantines sur les compétences départementales, régionales, le partage entre les deux, cela lui est complètement équilibré ! Deux choses très simples. Les services sociaux, qui, par touches successives depuis 1975, ont été transférés aux départements, correspondent toujours au niveau départemental géographique. Il n'y a qu'à regarder certaines de nos belles séries télévisées : on parle toujours d'un enfant de la DDASS, on parle toujours des services de la DDASS, alors que, au sens plein et entier ce sont des services des collectivités locales. Donc le citoyen-électeur-usager-contribuable, il veut de la simplicité et il veut un moindre coût ; cela il l'a compris également.

FD : Comment est-ce que la réforme devrait être conduite, selon quelles modalités selon vous ?

JLB : Si l'on fait un peu de politique fiction, j'irai chercher quelques exemples dans l'Europe du Nord, et notamment sur les conférences de consensus. C'est-à-dire, sortons de nos commissions habituelles, qui ressassent, qui recyclent les mêmes rapports, les mêmes propositions, les mêmes experts. Demandons l'avis des gens. Qu'est-ce qu'ils souhaitent ?

Alors les conférences de consensus, ce n'est bien sûr pas le « bazar organisé », pour faire un peu d'humour, c'est, à partir d'un thème précis, de faire venir des experts mais les experts ne sont là que pour expliquer, pendant quelques temps, aux citoyens-usagers-etc., la façon dont cela peut fonctionner. Et en France, on connaît ça bien, avec les jurys d'assises !

FD : Jean-Luc Bœuf, un rapport a été remis courant juillet, à la fois par Dominique Perben et Jean-Patrick Courtois, qui est sénateur UMP de Saône-et-Loire. Ce rapport semble revoir à la baisse certaines des recommandations du Comité Balladur, en tout cas eu égard à la gouvernance territoriale. Pourtant il y a une chose qui reste, quand même, relativement acquise, c'est la création de conseillers territoriaux, qui siègeraient indifféremment dans les départements et les régions.

JLB : N'oublions jamais que les régions en France ont du mal à trouver leur légitimité. Elles ont construit ce qu'elles appellent leur légitimité de deux façons : de façon montante et de façon descendante. De façon montante, en contribuant à financer les politiques de l'État et les politiques européennes. Les politiques de l'État, c'était hier les contrats de plan et c'est aujourd'hui les contrats de projets ; les politiques de l'Union européenne, ce sont les fonds structurels. Et de façon descendante, en allant co-financer ce que faisaient les départements et ce que faisaient les communes.

Et les seuls domaines de compétences qu'elles ont en propre – l'éducation, la formation professionnelle et les transports – en en revenant à mon « quarteron infernal » (ce contribuable-usager-électeur-citoyen), il ne le reconnaît pas. Est-ce que l'utilisateur va s'adresser à la Région, en cas de difficulté ou de grève ? Est-ce que l'utilisateur va s'adresser à la région lorsqu'il y a quelque chose qui ne marche pas dans le système des lycées et le système de la formation professionnelle ? Les rapports, à longueur d'année, montrent cette confusion entre l'État, les entreprises et les collectivités locales.

Eric Glover : Justement, c'est ce qui a été dit un petit peu partout, est-ce qu'il n'y a pas un niveau de trop ? C'est-à-dire que beaucoup parlent de la suppression du département, ou est-ce que c'est la région qu'il faut faire sauter ? Conseiller territorial, est-ce que ce n'est pas une nouvelle fonction en plus qui, loin de



simplifier, va encore un peu plus compliquer le système parce que, ne sachant déjà pas à qui s'adresser, on aura quelqu'un de plus à qui s'adresser, dont on ne saura pas si c'est la bonne personne par rapport à d'autres prérogatives ?

JLB : Exactement ! L'idée de départ, de la simplification, s'éloigne à grands pas, puisque, non seulement, l'on ne supprime pas un des niveaux, mais l'on essaie de mêler les deux, sans en faire disparaître l'un et sans faire émerger clairement l'autre.

EG : Et pourquoi est-ce que l'on a autant de mal à supprimer l'un des niveaux ?

JLB : Parce que je pense que, en termes de législation, on n'arrive pas à faire simple. Pour donner une image, peut-être un peu provocatrice, quand on n'a qu'un marteau, on finit par prendre tous les problèmes pour des clous ! Le marteau, c'est celui de la législation (procéder par décret, procéder par nouvelle réforme), et les clous ce sont toutes les petites réformes que l'on pose par-ci, par-là.

EG : Quand vous parliez par exemple de la formation professionnelle, les deux grands problèmes auxquels les citoyens – pour reprendre votre image – sont confrontés, ou moi en tant qu'utilisateur, ou autre, dans un avenir proche, ce sont les questions économiques, dans un avenir plus lointain, ce sont les questions écologiques. Comment, aujourd'hui, les territoires peuvent-ils être organisés pour faire face à cela ? Cet été on a vu des problèmes en Corse par exemple et on s'aperçoit qu'un problème d'incendie – écologique – est devenu difficilement soluble à cause de conflits de compétences, entre autres !

JLB : La grosse difficulté, pour être très concret sur le domaine de la formation professionnelle, est que les régions en paient à peu près entre un tiers et 40% mais elles ne sont pas décideurs. Elles sont simplement financeurs de programmes, accompagnant et pas seulement décideurs. Donc la vraie réforme territoriale, la vraie simplification et le vrai appel à l'utilisateur, serait que les Régions soient en capacité, non pas tant de financer des programmes, mais de les décider elles-mêmes. Et là on retombe sur une autre complexité, qui est celle de notre système centralisé, en termes de validation des diplômes.

FD : Jean-Luc Bœuf, l'ancien premier Ministre Alain Juppé s'inquiétait, le 22 juin dernier dans les Echos, s'agissant des communes. Il disait : « disons les choses comme elles sont, le rapport Balladur les fait disparaître, au sein des grandes agglomérations ; elles y deviennent des échelons d'exécution ». Est-ce qu'on se dirige vers la fin des communes ?

JLB : Je ne pense pas. En se rappelant, là encore, quelques idées très simples. On ne sait pas ce que c'est qu'un « président de région » ou un « président de conseil régional ». D'ailleurs l'ambiguïté du terme est frappante. En revanche, le maire – en reprenant l'image de notre quartier – il l'identifie très clairement. Donc l'histoire des maires remonte aux 44 000 paroisses de 1789 ; il y a 36 500 communes aujourd'hui. La Loi Marcellin, il y a presque quarante ans, en 1971, avait essayé de les réduire un tout petit peu, de 500, 1 000, 1 500. Or on a assisté, les dix dernières années, à des dé-fusions de communes et, donc, à une augmentation de leur nombre ! Le premier interlocuteur vers lequel l'utilisateur se tourne en cas de difficulté – pour reprendre ce qui a été dit à l'instant, que ce soit un incendie de forêt, une crise économique ou une difficulté – c'est le maire. Donc cet échelon de proximité ne bouge pas. En témoignent d'ailleurs les propositions qui figureraient dans le projet de loi. On essaie de nous expliquer que l'on va simplifier le nombre d'élus, alors on va diminuer le nombre de conseillers régionaux et généraux (de 6 000 pour les deux à 3 000). Mais les 520 000 conseillers municipaux on n'y touche pas !

FD : Mais on pourrait rassembler toutes les communes dans des intercommunalités ? Il y a encore des « communautés » (de communes, d'agglomération ou urbaines) qui sont à part !

JLB : Alors, à ce moment-là, l'idée serait simple. Bien sûr ! Appliquons le système de Paris-Lyon-Marseille à l'ensemble des communes, et vous faites des anciennes petites communes le cœur de la proximité pour l'état civil, pour les crèches, pour les garderies. Et vous gardez à des ensembles un peu plus grands le rôle des vraies communes. Le système à l'Allemande.

FD : On parle des réformes des territoires, ce matin avec Jean-Luc Bœuf. [...]

Séquence 2 (8h42-8h55) – Qu'en est-il du pivot financier et fiscal de la réforme ?

FD : [...] Retour avec Jean-Luc Bœuf, qui est expert à l'Observatoire de la Décentralisation du Sénat et Professeur à Sciences Po. Nous parlons ensemble de la réforme des territoires. Jean-Luc Bœuf, on entend que les collectivités sont – en tout cas pour une bonne part – responsables de l'explosion de la dette publique. Est-ce que c'est une idée fondée ? Est-ce que c'est une idée fautive ?

JLB : Par rapport à la dette publique, c'est rigoureusement faux. Le total cumulé de la dette des collectivités



locales représentait à peu près 8 points de PIB en 1982, il en représente 6 aujourd'hui, alors que la dette de l'État pendant le même temps a été multipliée par 3, passant d'un quart à plus des trois quarts du PIB à la fin de cette année.

FD : Je propose de passer à cette question cruciale de la taxe professionnelle. Vous le disiez, dans un article publié au mois d'avril dernier dans Libération, je cite : « La réforme des collectivités locales éclipse aujourd'hui celle de la taxe professionnelle et le plan de relance, qui concernent pourtant directement l'action publique locale ». Est-ce que vous pensez que le Comité Balladur n'a pas suffisamment insisté à la fois sur la refonte de la fiscalité locale en générale et, plus particulièrement peut-être, sur la taxe professionnelle ?

JLB : Quand on se met à parler de la taxe professionnelle, ce mot vraiment tabou et qui fait figure d'épouvantail, et plus généralement au sein de la fiscalité, trois gros acteurs sont en jeu : l'État, les entreprises et les contribuables-citoyens.

L'État a raison quand il dit qu'il est devenu, au fil du temps, le premier contribuable, le premier payeur de la taxe professionnelle. Les entreprises ont raison quand elles s'interrogent sur comment s'implanter sur un territoire si on les pénalise sur leur activité. Et le citoyen-électeur-contribuable-usager, notre « quarteron infernal », a raison quand il dit que la fiscalité locale augmente. Donc, comment mettre en musique l'ensemble pour que, au final, chacun s'y retrouve globalement ? Pour que les entreprises continuent d'investir, les collectivités locales proposent des équipements et l'État garantisse un intérêt national ?

Là où le phénomène a changé et est devenu compliqué, c'est que, dans les années 1960-1970, l'État était à la fois le prescripteur, le financeur et le garant de l'intérêt national. Aujourd'hui, l'État est toujours prescripteur, il doit être garant de l'intérêt national, mais il n'a plus les moyens financiers.

Dans les collectivités locales, le montant des impôts que paient les gens, cela représentait 6 points de PIB en 1982, cela en représente 8 aujourd'hui. Dans le même temps l'État est passé de 16 à 14 points de PIB. Donc, au niveau macro, c'est exactement équilibré sur trente ans, contrairement aux idées reçues de l'augmentation et de « l'explosion » de la fiscalité. Ce qui a changé, c'est que ce ne sont plus les mêmes qui paient la fiscalité locale.

EG : C'est-à-dire qui, aujourd'hui, la paie, cette fiscalité locale, très précisément ?

JLB : La fiscalité locale aujourd'hui, elle est payée pour un tiers par les entreprises, presque pour les deux tiers par les ménages. Et, au sein des ménages, par les ménages propriétaires et qui habitent leur logement puisque, au fil du temps, les dégrèvements et les compensations pour exonération se sont multipliés au profit des ménages plus modestes. Donc aujourd'hui ce sont les classes moyennes, habitant en périphérie urbaine, qui ressentent le plus le paiement de la fiscalité locale.

FD : Alors comment revoir cette fiscalité locale ?

JLB : Il y a deux manières de la revoir.

Pour la partie concernant la taxe professionnelle, il y a les annonces du Président de la République, et je rappelle que Jacques Chirac, précédemment, s'était engagé à supprimer la taxe professionnelle. Cela n'avait pas été suivi d'effet. Aujourd'hui on est rentré dans le « dur ». Pour atténuer ce qu'a expliqué Nicolas Sarkozy à propos de la taxe professionnelle, n'oublions pas de dire que sur les 30 Mds€ environ que touchent les collectivités locales, l'État en compense déjà 12 Mds€ au titre des dégrèvements existants mais il escompte 3 Mds€ de plus au titre de l'impôt sur les sociétés, tandis que les 7 Mds€ de la part foncière seraient conservés. Bref, l'Etat a *grosso modo* 8 Mds€ à trouver. C'est le premier pôle.

Le deuxième pôle, c'est la fiscalité locale que paient les ménages au titre de l'habitation et au titre du foncier bâti. Les gouvernements précédents, notamment celui de Lionel Jospin, avaient supprimé la part régionale de la taxe d'habitation, pour éviter que, en prenant foncier bâti, foncier non bâti, taxe d'habitation et commune, intercommunalité, département et région, cela fasse douze entrées où tout le monde continue de payer.

Aujourd'hui on a commencé à simplifier la chose. La piste est la suivante : essayer de spécialiser un impôt local par type de collectivité, pour que notre « quarteron » (usager-électeur-etc.) s'y retrouve dans le « qui paie quoi » et le « qui paie pour quoi ».

FD : Et l'idée de remplacer la taxe professionnelle par la taxe carbone, comme on l'a beaucoup entendu ces dernières semaines, est-ce que cela vous semble être une idée judicieuse ?

JLB : C'est une idée qui a l'avantage, par rapport au montant relativement faible qu'elle représente par ménage, d'apporter une masse financière conséquente.

On se place parfois du côté micro, pour que cela soit le moins pénalisant possible pour l'entreprise ou le



citoyen. Mais n'oublions pas de nous placer parfois sur le plan macro, pour voir comment, au final, assurer l'équilibre financier.

FD : Jean-Luc Bœuf, je vais vous poser une question assez naïve : est-ce qu'on ne pourrait pas tout simplement, carrément, enlever la fiscalité locale, l'annuler, s'arranger pour qu'elle n'existe plus et financer les collectivités différemment ?

JLB : Le budget cumulé des collectivités locales représente 10 points de PIB, soit 200 Mds€, à l'intérieur desquels la fiscalité représente un bon tiers. Donc je vous retourne, peut-être pas très élégamment, la question : comment trouver 60 Mds€ pour les budgets des collectivités locales ?

FD : Donc on ne peut pas se passer de fiscalité locale ?

JLB : Non. Pour une raison très simple également, c'est que les entreprises insistent beaucoup sur le lien entre le territoire et elles. Les maires font de même. Le citoyen-usager-etc., lorsqu'il est localisé quelque part, il faut bien qu'il puisse savoir quels sont les services qui lui sont offerts et qu'est-ce qu'il paie en conséquence.

EG : Mais on a abordé le fait qu'il y avait beaucoup de niveaux territoriaux. Est-ce que, dans toute cette fiscalité, il n'y a pas de l'argent « perdu », entre ces différents niveaux ? C'est-à-dire, est-ce qu'il n'y a pas des redondances ? Est-ce qu'il n'y a pas des possibilités de simplifier le système pour faire en sorte qu'il soit « mieux dépensé » ?

JLB : Bien évidemment, si vous diminuez le nombre d'échelons, vous avez quelques gains de productivité au passage. Encore une fois, la complexité vient du fait que, si vous supprimez un échelon – et on parle par exemple de rassembler les départements avec les régions – vous allez avoir des énormes entités, avec la question : comment gérer au plus près des citoyens quand vous êtes très loin ?

Je prends un exemple concret : la région Ile-de-France. Aujourd'hui le conseil régional représente quasiment 20 000 salariés. Si vous rajoutez les personnels des conseils généraux, vous pouvez arriver à une entité de quasiment 50 000 à 60 000 salariés. Et la grosse difficulté va être la suivante : les gains de productivité générés par la suppression d'un échelon ne risquent-ils pas d'être annihilés par cette absence de proximité ? Aujourd'hui, ce dont souffre la région Ile-de-France c'est d'une absence de proximité d'une part, et d'autre part d'une déconnexion entre ses conseillers, élus au scrutin de liste et donc désignés par les partis, et d'une non-représentativité territoriale.

EG : Et est-ce que l'on ne peut pas envisager juste un lien entre les maires et les régions, par exemple ? Ou à ce moment-là supprimer les régions et revenir aux départements en considérant que les départements sont la bonne échelle ? Parce que cela donne le sentiment d'avoir plusieurs niveaux et on a aussi abordé, au niveau des communes, le fait qu'existent aussi des « agglomérations » désormais (les grandes villes attirant les villes qui sont autour) ; il existe aussi la notion de pays qui a été créée (ce sont, au niveau rural, des associations de communes)... On sent bien que, déjà au niveau des communes, les maires ou les petites structures cherchent à s'organiser parce qu'il existe des équipements qu'une ville, en tout cas une petite ville, ne peut plus s'offrir toute seule. Donc elle a besoin de soutien.

JLB : La réponse est oui, c'est-à-dire qu'il faut faire, de la façon la plus simple possible, un pôle « commune-intercommunalité » et un pôle « département-région ». Mais n'oublions pas, aussi, un autre élément, qui est la question des financements croisés. Derrière cela, il y a une hypocrisie absolue. Quand on entend les uns ou les autres, on se dirigerait aujourd'hui vers la suppression de la « clause générale de compétence ». Mais quand on lit attentivement...

FD : Qu'est-ce que c'est la « clause générale de compétence » ?

JLB : La « clause générale de compétence » c'est ce qui permet aujourd'hui aux communes, départements et régions, pour faire simple, d'intervenir dans tous les domaines qu'ils estiment relever du local. Les intercommunalités ne l'ont pas. Le projet de loi tel qu'il est présenté aujourd'hui voudrait la retirer aux départements et aux régions, et la maintenir aux communes et aux futures métropoles. Mais avec tellement d'exceptions que, au lieu de se dire « on a un principe ; on le supprime », cela revient à peu près au même. Moi je pose la problématique de façon différente, en disant : limitons les financements croisés. Aujourd'hui, lorsque vous réalisez par exemple un « bassin ludique polyvalent » (à Lons-le-Saunier, à Saint-Flour, à Moulins – exemples véridiques), vous allez avoir sept ou huit partenaires financiers autour de la table. Posons les choses différemment et disons : « vous faites, sur votre territoire, ce que vous estimez être de niveau local mais, en revanche, vous ne pouvez pas être plus de deux ou trois ». Donc vous restreignez, de cette façon-là, l'utilisation abusive de la « clause générale de compétence » mais vous permettez aux projets de sortir !



EG : *Oui mais quand on arrive à des grands équipements, on a entendu Ségolène Royal parler de racket à un moment, pour la région Poitou-Charente, par rapport au tracé du TGV et aux prolongements du TGV vers Bordeaux et vers la région Sud-Ouest. Manifestement elle n'était pas contente de la manière dont cela se passait parce que ce sont des équipements tellement coûteux qu'il faut plusieurs acteurs : il faut l'État, il faut les régions, il faut éventuellement les villes – qui veulent toutes avoir désormais le TGV quand elles sont d'une certaine taille. Il faut donc en quelque sorte des associations de compétences à ce niveau. Comment peut-on réfléchir à cela ?*

JLB : L'exemple du TGV est emblématique de ce qui s'est passé en France des années 1980 aux années 2010 presque. 1980 : construction de la Ligne à Grande Vitesse Paris-Lyon. L'État, premier investisseur public, finance sa ligne avec son bras armé, la SNCF, par le biais de l'endettement. Année 2010 : l'État investit moins, en euros constants, qu'en 1980. Il ne peut donc plus réaliser seul les investissements et la problématique qu'il pose aux collectivités locales est la suivante : « j'ai tel projet d'envergure nationale et européenne. Si vous m'accompagnez, on peut accélérer sa réalisation. Si vous ne m'accompagnez pas, je le ferai mais de façon beaucoup plus lente ».

EG : *Sauf que cet accompagnement, du fait de la multiplication des échelons, devient problématique. C'est-à-dire que la région, elle, aurait un intérêt, qu'elle comprend bien, à son échelle, l'État aussi, et puis vous avez d'un seul coup les départements, qui eux aussi veulent leur morceau de TGV, puis les grandes villes qui veulent elles aussi leur morceau de TGV. Ajoutez à cela les différences politiques qui font que l'on n'est pas automatiquement du même bord dans les mêmes échelons et on arrive à un imbroglio !*

JLB : Je vais répondre sur deux plans : politique et technique. Au plan technique tout d'abord. Cette question que vous posez peut être réglée de la façon suivante, en disant : « à investissement macro, collectivités macro ». Donc on sollicite les régions, en dehors de l'État et de l'Union européenne, mais les départements et les intercommunalités n'ont pas à financer les TGV. Deuxièmement, au plan politique. Pour avoir travaillé, de manière concrète, aux côtés de Raymond Forni pendant quatre ans, la question de la construction de la Ligne à Grande Vitesse Rhin-Rhône, qui est aujourd'hui en France le plus gros chantier de génie civil des dix dernières années à venir, il y avait une identité de vue parfaite entre Raymond Forni et Adrien Zeller, qui vient de décéder, tous deux ardents défenseurs de la Ligne à Grande Vitesse. Et jamais, ô grand jamais, une différence politique n'est survenue sur un sujet de cette nature-là. Les grands élus se mettent d'accord entre eux au profit de leurs territoires lorsque des projets d'envergure nationale et européenne sont en jeu.

FD : *Jean-Luc Bœuf, évidemment, au-delà des clivages politiques, cette réorganisation inquiète beaucoup, même au sein de la majorité et notamment au Sénat. Dans quelle mesure selon vous le Sénat pourrait-il freiner cette réorganisation territoriale ?*

JLB : Il y a une raison très simple. On l'appelait avant « le représentant du seigle et de la châtaigne », sous la III^{ème} République. Les récentes modifications constitutionnelles font que les projets de loi qui touchent aux collectivités locales passent en première lecture au Sénat. Donc le Sénat a la capacité non seulement de donner le « la », mais d'infléchir un projet gouvernemental.

FD : *Alors comment convaincre les sénateurs ?*

JLB : La force de conviction des sénateurs passe par l'évolution du projet. Et, entre ce qui est sorti du rapport Attali en 2008, de la Commission Balladur en 2009 et du rapport de la Mission Belot (conduite à la demande du président du Sénat par le sénateur Belot), on arrive petit à petit à des convergences. Et – en m'adressant à un journaliste de culture scientifique – faisons en sorte que ces convergences ne soient pas seulement parallèles, mais puissent aboutir à un moment donné à un projet de loi où tout le monde s'y retrouve...

Conclusion (8h55)

FD : *Merci beaucoup Jean-Luc Bœuf ; on arrive au terme de ces matins d'été. Je rappelle que vous êtes expert à l'Observatoire de la Décentralisation du Sénat et professeur à Sciences Po. Merci d'être venu nous éclairer sur ce délicat sujet de la réforme des territoires, qui sera l'un des sujets politiques de la rentrée. [...]*