Paris, le 17 NOV. 2016

Monsieur le Sénateur,

J'ai bien pris connaissance de votre courrier et je tenais à vous en remercier chaleureusement.

Vous avez souhaité m'interpeller sur la place de la ruralité, la simplification administrative et l'évolution de nos institutions : ces trois thèmes se trouvent justement être au cœur de mon Contrat présidentiel. Sachez pouvoir compter sur mon engagement total dans la défense de la ruralité et dans ma volonté de libérer la France de son carcan administratif.

En effet, en tant qu'élu local, vous le constatez, les territoires ruraux se sentent délaissés : ils souffrent d'enclavement et les habitants éprouvent un sentiment croissant d'abandon. Cette situation n'est plus tenable.

L'opposition entre les territoires urbains et ruraux doit être résorbée en priorité autour de deux objectifs : l'homogénéité des services et la continuité territoriale. Les Maires, et notamment les élus de nos territoires ruraux, sont au cœur de ma campagne et seront au cœur de mon action politique. En effet, croire en l'avenir de notre ruralité, c'est avant tout défendre les communes rurales. Je donne pour objectif la couverture en fibre de tout le territoire à l'horizon 2025, la lutte contre la désertification médicale et souhaite ouvrir la réflexion sur la création d'une Agence nationale de revitalisation de la ruralité (ANRURAL) sur le même principe que l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU).

Demain, ruralité devra rimer avec nouvelles opportunités : ce sera le rôle de l'ANRURAL. Bien que la philosophie de l'ANRU et de l'ANRURAL soit distincte, elle n'est pas pour autant dissonante : l'une ayant pour objet principal la rénovation et l'autre la revitalisation. Cela permettrait de rassembler deux entités en une structure unique dédiée à l'ensemble des territoires français et de gommer ainsi l'opposition ruralité / territoires urbains.

Concernant la question des normes : nous partageons le même avis. Et j'en profite pour souligner la qualité de votre travail en tant que parlementaire. Vous mettez en exergue une triste réalité : en termes de droit et de normes, nos codes surpassent en poids et en épaisseur tous nos partenaires européens. Je veux accélérer les chantiers de simplification des normes et réduction du formalisme administratif. La France ne peut plus attendre ces réformes.

Ainsi, je souhaite fixer à 30 milliards récurrents par an les économies pour les entreprises à atteindre en 2022 par rapport à la situation de 2016 en divisant par deux le coût des formalités et des normes. Par ailleurs, il est urgent de s'occuper de l'agriculture, qui souffre particulièrement d'un excès de normes : je veux appliquer strictement les règles issues de la Commission Européenne avec un contrôle plus étroit de la transposition en droit Français. Les contrôles seront établis a posteriori et non plus a priori.

.../...

Monsieur Rémy POINTEREAU
Sénateur du Cher
Maire de Lazenay
Palais du Luxembourg
15 rue de Vaugirard
75006 Paris

.../...

Vous le constatez, nous partageons la même volonté : celle de délivrer la France de son carcan normatif. La France peut exceller. Nous avons un génie créatif exceptionnel, dans le numérique, en agriculture, dans la santé, dans les énergies nucléaire ou renouvelables. Arrêtons avec cette conception politique dirigiste de notre économie : je veux retirer le principe de précaution de la Constitution. Le politique est là pour créer les conditions de la croissance.

Ainsi, nous inscrirons un "Principe d'innovation" dans la Constitution. Ce principe vise à donner la primauté à l'innovation sur la protection. Tous les développements scientifiques et techniques seront autorisés à priori, et ne seront suspendus qu'en cas de démonstration réelle et sérieuse des risques de dommages à l'environnement et à l'homme. Cela est indispensable pour que la France puisse enfin retrouver cet esprit de conquête qui lui fait défaut.

Enfin, concernant notre organisation territoriale : il est impératif qu'elle évolue vers plus de simplicité et de lisibilité. C'est pour cela que je souhaite rapprocher les assemblées délibérantes des conseils départementaux et régionaux Je souhaite supprimer les conseillers régionaux élus au scrutin de liste, en instituant l'élection de tous les conseillers départementaux par binômes paritaires par canton et l'élection des conseillers régionaux parmi les conseillers départementaux. Un conseiller départemental sur trois sera ainsi conseiller régional.

Toutefois, alors que certains prônent la suppression pure et simple du département, je m'y oppose fermement. Le département est un échelon essentiel, situé entre les communes et les grandes régions, pour garantir la proximité, l'accompagnement et le contrôle des politiques sociales et territoriales.

Ainsi, à mon sens, il est impératif que les élus départementaux disposent des moyens pour conduire les politiques pour lesquelles ils ont été élus : les départements doivent retrouver la capacité d'agir et d'assumer leurs missions confiées par la Loi. C'est dans ce but que je souhaite clarifier les compétences de ces derniers. Le département doit être l'acteur central des solidarités sociales et territoriales : il doit reprendre la main sur les allocations et doit être remboursé à l'euro près de toutes les dépenses sociales qui lui sont transférées.

Vous le constatez, je souhaite rétablir le pacte de confiance entre l'Etat et le département et garantir au département sa place dans la République décentralisée.

Toutes ces problématiques, je les évoque longuement dans mon Contrat présidentiel. C'est pourquoi je me suis permis de joindre à ce courrier les pages traitant de ces sujets majeurs et que le prochain Président de la République devra traiter, rapidement.

Sachez pouvoir compter sur mon engagement total.

Soyez assuré, Monsieur le Sénateur, de toute ma considération.

Bruno LE MAIRE

contact@brunolemaire.fr // Association Avec BLM - BP 90128 - 75272 Paris Cedex 6

[A6] ANRURALE : UN PLAN CONCERTE POUR LA REVITALISATION DE NOS CAMPAGNES

« Les territoires ruraux se sentent délaissés. »
Bruno Le Maire, Ne vous résignez pas ! p. 26

I. POURQUOI ?

Les espaces ruraux représentent 70% de la superficie totale du territoire national et réunissent le deux tiers des communes métropolitaines. Près de **27,4 millions de Françaises et Français** habitent dans des espaces (périurbains et ruraux) à faible densité de population, inférieure à 140 habitants au km². Cependant, 95% des Français vivent dans des communes considérées comme étant sous influence urbaine (*source INSEE*).

Attractifs notamment grâce à la qualité de vie et au prix du foncier, les territoires ruraux souffrent néanmoins d'enclavement et les habitants éprouvent un sentiment croissant d'abandon.

L'opposition des territoires urbains versus ruraux doit être résorbée en priorité autour de **deux objectifs : l'homogénéité des services et la continuité territoriale.** Quel que soit son lieu de résidence en France, chaque Français doit avoir accès à des services identiques.

Par ailleurs, **on peut aujourd'hui déplorer une démultiplication des acteurs opérant pour la « ruralité » au sens générique du terme**, ce qui provoque un éparpillement des forces et conduit par conséquent à une action qui n'est ni efficiente, ni cohérente. Parmi ces structures, on compte le réseau rural français, le Commissariat général à l'égalité des territoires (placés sous l'autorité du Premier Ministre), le comité interministériel aux ruralités ou encore le Ministère chargé de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.

L'objectif de la présente proposition est de donner une véritable ossature à une structure chargée de mettre en œuvre les politiques publiques visant à revitaliser les territoires ruraux.

Demain, ruralité devra rimer avec nouvelles opportunités : ce sera le rôle de l'ANRURAL.

II. QUOI ?

Notre proposition est de mettre en place une extension de l'actuelle ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine), qui pourrait être dénommée ANRURAL (Agence nationale de revitalisation de la ruralité).

Bien que la philosophie des deux agences soit somme toute distincte, elle n'est pas pour autant dissonante : l'une ayant pour objet principal la rénovation et l'autre la revitalisation. Cela permettrait d'un point de vue symbolique de rassembler deux entités en une structure unique dédiée à l'ensemble des territoires français et de gommer ainsi l'opposition ruralité / territoires urbains.

Cela permettrait enfin une mutualisation des moyens et des personnels, tout en bénéficiant de l'expérience de l'ANRU acquise lors de la dernière décennie.

L'ANRURAL pourrait avoir la mission directrice suivante : mise en œuvre d'un Plan national de revitalisation de la ruralité (PNRRuralité). La coordination des acteurs, les diagnostics et les prestations de conseil aux collectivités resteraient du ressort du CGET.

Cette mission directrice pourrait être déclinée en un périmètre d'action orienté autour de quatre grands axes :

1) La mobilité :

L'Agence pourrait être chargée de diagnostiquer les carences et besoins en matière de réseaux et d'infrastructures liés aux transports, tout en privilégiant les nouveaux modes de déplacement (en favorisant par exemple la construction d'aires de covoiturage peu coûteuses et très prisées).

2) L'attractivité :

L'ANRURAL pourrait être à la fois gestionnaire et promotrice de dispositifs favorisant l'installation d'entreprises et de professions libérales en milieu rural. Plusieurs récentes enquêtes d'opinion ont montré que près de 70% des Français souhaiteraient s'installer à la campagne *(sources IFOP, CSA)*.

3) Le numérique :

Cette structure permettrait d'établir un lien fort entre l'Etat, les collectivités territoriales, les opérateurs de téléphonie et les délégataires, pour renforcer la couverture mobile et la fibre dans les zones blanches et grises du territoire national, en ayant les moyens financiers nécessaires. Le numérique est un vecteur et un accélérateur d'attractivité. Il doit être porteur d'économie, d'emplois (notamment via *le télétravail*) pour les zones rurales tout en facilitant le désenclavement des territoires : santé connectée, eServices publics et adaptation de la société au vieillissement de la population (**voir fiche NUM6**).

4) Les services publics et marchands :

L'Agence pourrait veiller au bon déploiement des maisons de services au public et des maisons de santé pluri professionnelles (en lien avec les collectivités et les ARS). L'Agence pourrait notamment travailler en partenariat avec La Poste : si 1000 maisons de services au public sont prévues d'ici à 2017, cet effort doit être accentué car il ne représente encore que 10 structures par département. Par ailleurs, la gestion du FISAC (fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce) et la mise en place de maisons marchandes pourraient également être confiées à l'ANRURAL qui soutiendrait ainsi le commerce de proximité et sauvegarderait l'artisanat et les savoir-faire régionaux.

Ce périmètre d'action permettrait de garantir à l'Agence d'agir en véritable tour de contrôle des territoires ruraux, tout en ayant une gouvernance solide et des moyens à la hauteur des attentes et enjeux actuels.

III. COMMENT ?

L'ANRU ayant été mise en place par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003, le véhicule législatif le mieux adapté pour créer l'ANRURAL semble être un **projet de loi consacré à la ruralité**, qui contiendra en sus de l'Agence et de sa définition, son financement et les dispositifs liés. **Afin d'envoyer un signal politique fort, nous proposons le rattachement de l'ANRU et de l'ANRURAL aux services du Premier Ministre.**

L'ANRURAL ainsi que le PNRRuralité devront être mis en place au plus vite et feront l'objet d'un projet de loi soumis au Parlement (1er semestre 2018 si procédure parlementaire accélérée et signature rapide des décrets d'application) car les actions de l'Agence demanderont par nature un certain temps de cadrage. Pour que les premiers résultats concrets puissent émerger, il faudra en effet très certainement attendre plusieurs mois.

Il sera établi dans un premier temps un plan "300 villages" qui servira à la fois de base de départ et de laboratoire pour permettre de mieux orienter les actions.

IV. COMBIEN ?

Le financement de l'ANRURAL devra s'appuyer essentiellement sur une réorientation des crédits aujourd'hui dédiés au Contrat de Plan Etats Régions (12,5 Md€ sur la période 2015-2020), sur la réorientation de fonds existants (exemple : FISAC), ainsi que sur un renforcement des crédits du plan national de très haut débit (à ce jour 20 Md€ sur 10 ans), qui devrait atteindre environ 1,4 Md€ par an (4 Md€ sur la période, **voir fiche NUM6**). En outre, le financement de l'ensemble des équipements nécessaires pourra être facilité par appel aux fonds européens (FEDER, FEADER).

[IF1] INFRASTRUCTURES

« Notre Nation [...] doit retrouver une ambition pour son Etat, restaurer son autorité [...]. Nous devons avoir à cœur de rendre notre territoire le plus attractif possible pour les investisseurs étrangers, [...], de redonner un élan aux territoires ruraux [...]. Notre Etat doit enfin fixer une direction à partir du projet politique que vous aurez choisi. »

Bruno Le Maire, Ne vous résignez pas, p. 136

La qualité des infrastructures françaises ne cesse de baisser du fait d'un manque d'entretien qui menace la pérennité de cet atout pour l'attractivité du pays : entre 2009 et 2016, la France est ainsi passée du 4ème au 10ème rang pour la qualité de ses infrastructures de transport dans le classement du Forum Economique Mondial, et plus particulièrement du 1er au 7ème rang pour la qualité de ses routes, et du 2ème au 6ème rang pour la qualité de ses infrastructures ferroviaires. Près de 15 % des chaussées et des ouvrages d'art du réseau routier national non concédé sont ainsi en mauvais état, et le pourcentage est similaire pour le réseau ferroviaire.

Ce constat s'explique d'abord par l'absence de vision claire des précédents gouvernements sur ces priorités en matière d'infrastructures. On a beaucoup promis, et parfois des choses sans cohérence ... et sans budget associé.

D'autre part, trop de projets sont aujourd'hui lancés sans que leur rentabilité socio-économique et leur financement soient assurés, ou voient leurs études se poursuivre sans aucune considération de leur horizon probable de réalisation au regard des perspectives des finances publiques. Il n'y a ainsi aucune programmation pluriannuelle crédible des investissements dans les infrastructures de transport.

Le projet de schéma national d'infrastructures de transport (SNIT), rendu public à l'automne 2011, prévoyait ainsi, sur 20 à 30 ans, le chiffre irréaliste de 245 Md€ d'investissements, dont 28 projets de développement ferroviaire (environ 4 000 km de lignes nouvelles) pour un montant estimé à au moins 107 Md€. A l'inverse, l'enveloppe prévue pour les projets routiers, pourtant les plus créateurs de valeur pour la collectivité d'un point de vue socio-économique, représentait un montant 14 fois inférieur.

L'exercice de programmation réalisé par la Commission « Mobilité 21 », mise en place à l'arrivée au pouvoir de François Hollande afin de prioriser les projets d'infrastructures inscrits au projet de SNIT, est resté largement incomplet et n'a notamment pas permis – encore une fois – de mettre en cohérence les promesses et les moyens budgétaires. La Commission a ainsi écarté de ses simulations financières les projets de section transfrontalière de la ligne ferroviaire nouvelle Lyon-Turin et de canal à grand gabarit Seine Nord Europe (représentant plus de 4 Md€ d'investissements pour l'Etat français sur un coût total de près de 15 Md€), alors que le Gouvernement a annoncé l'engagement des travaux définitifs de ces projets en 2017. Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé retenir le scénario le plus ambitieux, permettant d'engager de 28 à 30 Md€ de projets de développement d'ici 2030, mais n'a pas indiqué comment il entendait financer les 400 M€/an de ressources supplémentaires nécessaires à cette fin. Enfin, le Gouvernement a poursuivi les études de la très grande majorité des projets reportés à après 2030, voire après 2050, par la Commission, alors qu'une programmation cohérente aurait dû conduire à les stopper, pour ne les reprendre qu'à un horizon compatible avec celui de leur réalisation.

Enfin, l'élaboration de la nouvelle génération de volets « mobilité multimodale » des contrats de plan État-région 2015-2020, signés par le Gouvernement en 2015 afin de décliner, sur les territoires régionaux, les financements accordés aux projets plus modestes de développement et de modernisation des réseaux existants, s'est faite sans cadrage global, sans réelle priorisation des enjeux, et sans qu'une enveloppe financière réaliste ne lui soit assignée. La participation de l'État a ainsi été établie à 950 M€/an (450 M€/an pour la route et 500 M€/an pour le ferroviaire et le fluvial) et calculée sur la base de sept (et non six !) années de financement alors même que l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France n'arrive à mobiliser, dans les faits, que 350 à 400 M€/an.

Ces petites « lâchetés » conduisent aujourd'hui à une impasse financière : il pourrait ainsi manquer de l'ordre de 1,5 Md€/an à l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France à très brève échéance.

L'incapacité du politique à faire des choix en matière d'infrastructures et à adopter une approche pragmatique a conduit le système ferroviaire dans une impasse. La dette du gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, approche les 40 Md€ et pourrait dépasser les 50 Md€ en 2025, du fait d'un déficit de financement structurel de 1 à 1,5 Md€ par an. Or les 3/4 du trafic ferroviaire se concentrent sur 1/3 des voies et 1/3 du trafic en gare se concentre sur 1 % des gares. 13 500 km de lignes accueillent moins de 6 % du trafic, si bien que le réseau des petites lignes représente, et de loin, le plus grand réseau à faible trafic d'Europe. 10 000 km de voies portent un trafic de moins de 10 trains par jour. Dès lors, et si des gains de productivité sont indispensables à la SNCF, on peut s'interroger sur la pertinence du maintien d'un trafic très faible sur un système conçu pour le transport de masse, alors que le coût d'exploitation kilométrique d'un service en autocar est bien moins élevé (voire plus écologique) que celui d'un service en train.

Ce constat s'explique ensuite par une faiblesse effrayante du pouvoir politique dans l'exécution des choix effectués, d'une part, vis-à-vis des zadistes (militants engagés dans la protection d'une zone à défendre - ZAD), lorsque la décision a été prise de réaliser une infrastructure, son financement assuré et, le cas échéant, le contrat signé avec le partenaire privé ; d'autre part, en matière de délais de réalisation des projets, entre la décision d'opportunité et la mise en service. A ce rythme, nous ne serons plus capables de réaliser, dans des délais raisonnables, les infrastructures porteuses de croissance dont notre pays a besoin, nous condamnant ainsi à l'immobilité. A cet égard, le bilan du Gouvernement actuel est calamiteux, tant s'agissant de sa gestion du projet d'aéroport du Grand Ouest (AGO) à Notre-Dame-des-Landes que de la complexification des procédures d'autorisation environnementale des projets dont il est à l'origine.

Or, au-delà même des emplois que génèrent les travaux de construction de nouvelles infrastructures ou de rénovation des infrastructures existantes, les infrastructures de transport jouent un rôle essentiel pour le dynamisme de l'activité économique. Elles facilitent les échanges et permettent des gains de productivité, en stimulant la concurrence sur les marchés et en conduisant à un meilleur appariement sur le marché du travail. Elles constituent également un élément important de l'aménagement du territoire national et de la lutte contre la fracture territoriale, ainsi que de la connexion de la France au reste de l'Europe. Il est donc indispensable, pour son attractivité, que la France conserve ces atouts et regagne les places perdues dans le classement mondial.

A l'inverse, nous entendons faire des infrastructures une priorité du quinquennat, dans le cadre d'une politique raisonnée visant à « remettre en ordre l'État », « retrouver un esprit de conquête » et « permettre à chaque Français de trouver sa place ». Nous nous engageons ainsi :

- d'une part, à réaliser, en lien avec le Parlement et les élus locaux, une programmation 2017-2022 crédible des investissements de l'Etat dans les infrastructures de transport. Cette programmation dressera le bilan des projets actuels et assumera une approche pragmatique et réhabilitant la route, afin de financer des projets favorisant le quotidien des français (Cf. développements ci-dessous) ;
- d'autre part, à être forts dans l'exécution, en empêchant le blocage des projets d'infrastructures par des minorités et en rationalisant les procédures d'autorisation des projets (**voir fiche IF3**).

Nos propositions concrètes visent à renforcer le rôle d'État-stratège pour les infrastructures de transport : réaliser, en lien avec le Parlement et les élus locaux, un exercice de programmation pluriannuelle des infrastructures en début de législature, permettant d'arrêter la liste des nouveaux projets à engager ou à étudier, ainsi que les enveloppes disponibles (y compris les sources de financement) pour le développement (nouveaux projets), la modernisation et la rénovation des réseaux existants.

Il faut reconnaître que **l'impact sur la compétitivité est le critère qui doit prioritairement guider les choix d'investissements**. Un projet créateur de valeur pour la collectivité doit être réalisé, et les financements nécessaires mobilisés. À l'inverse, les projets destructeurs de valeur doivent être abandonnés ou redimensionnés, le « report modal » ne devant pas être un alibi à la poursuite de projets pharaoniques conduisant à gaspiller des ressources précieuses et rares. En conséquence, **réhabiliter la route** (**voir fiche IF2**) et concentrer les choix publics d'infrastructures ferroviaires sur les créneaux pour lesquels ce mode de transport présente des avantages comparatifs (liaisons à grande vitesse de moins de 3h entre grandes métropoles). **Il faudra par ailleurs adapter la taille du réseau ferré** dont les coûts d'exploitation/entretien ne sont pas justifiés par le service rendu et les caractéristiques des territoires, et remplacer les dessertes actuelles par des autocars à haut niveau de service.

Ce processus de planification donnerait lieu à l'élaboration d'un projet de loi de programmation ou d'orientation sur la politique nationale des transports, qui sera soumis au Parlement en début de quinquennat, permettant à la représentation nationale de se prononcer, au regard notamment des objectifs d'équilibre des comptes publics, et des objectifs assignés à la politique des transports (compétitivité économique, désenclavement, etc.), sur les orientations de l'État en matière de services et d'investissements dans les différents modes. S'agissant de l'adaptation des petites lignes les moins fréquentées, il pourrait être proposé de les transférer (sans contrepartie financière) aux régions qui souhaiteraient les maintenir en activité. Ce transfert pourrait être prévu par la loi de programmation ou d'orientation sur la politique nationale des transports, ou alors dans le cadre d'un nouveau projet de loi sur l'organisation territoriale de la République qui sera soumis au Parlement en cours de quinquennat.

[INV1] SUPPRESSION DU PRINCIPE DE PRECAUTION ET INSCRIPTION DU PRINCIPE D'INNOVATION DANS LA CONSTITUTION

« Le monde qui vient est fait de ruptures technologiques toujours plus rapides, avec une accélération de la compétition internationale. Dans ce monde, la France peut exceller. Nous avons un génie créatif exceptionnel, dans le numérique, en agriculture, dans la santé, dans les énergies nucléaire ou renouvelables. Laissons-lui le champ libre ! Arrêtons avec cette conception politique dirigiste de notre économie ! Un responsable politique ne peut pas aller chercher la croissance avec les dents : ce sont les entreprises qui font la croissance. Cessons donc de leur mettre des bâtons dans les roues, assumons le risque, les échecs et la capacité à se relever de ses échecs. Retirons le principe de précaution de la Constitution. Le politique est là pour créer les conditions de la croissance. »

Bruno Le Maire, Les Echos, 2 mai 2016

I. POURQUOI ?

Le principe de précaution a une vocation que l'on peut considérer comme légitime : il vise à éviter des risques environnementaux et de santé majeurs issus d'innovations technologiques et industrielles. Toutefois son application dans l'Hexagone connaît des dérives. En effet, censé se fonder sur des bases scientifiques sérieuses, son application se détache souvent de la science pour devenir un outil politique et populiste anti-progrès. Son usage semble même conforter une défiance qui s'installe dans notre pays face à la science et au progrès technique. Il vient alimenter le populisme de la part de certains élus, bien heureux de trouver en lui un outil pouvant servir leur idéologie. Le principe de précaution se coupe donc de l'objectif qui était le sien et apparaît aujourd'hui comme un frein à l'innovation et à l'avancée scientifique. Il est devenu une notion « passe-partout » qui permet d'interdire n'importe quel produit ou technologie, même quand il existe un quasi-consensus quant à son innocuité.

De nombreux rapports soulignent en effet les dérives préjudiciables de ce principe. Ainsi le rapport Gallois (2012) explique que l'interprétation extensive, voire abusive, du principe de précaution remet en cause la notion même de progrès technique. Le rapport Attali (2008) souligne également l'instabilité face à l'innovation que la constitutionnalisation du principe a créée.

Le principe de précaution tel qu'il est utilisé aboutit donc à un renversement de la charge de la preuve qui apparaît comme un frein à l'innovation. Ainsi, par exemple, l'INRA s'est vu contraint de dévitaliser en totalité une expérimentation sur des peupliers OGM dans le Loiret. L'utilisation du principe de précaution a donc généré l'abandon des cultures expérimentales en plein champ. Un tel blocage de la recherche constitue une menace sérieuse pour le potentiel de recherche et d'innovation français.

La constitutionnalisation du principe de précaution fige un principe imprécis et dont les modalités d'application restent floues. En effet, le principe de précaution tel qu'il apparaît dans la Charte de l'environnement est peu précis et ne permet pas d'orienter précisément les modalités d'application du principe de précaution, d'où les incertitudes relatives à son application. En effet, il ne fournit pas de mode opératoire devant permettre au décideur de prendre les bonnes décisions lorsqu'il y fait face. Or le fait que ce principe soit placé au sommet de la hiérarchie des normes ne permet pas au législateur d'en préciser la portée et les modalités d'application.

Mais nous ne devons pas nous contenter de supprimer ce frein, nous devons également encourager l'innovation en inscrivant dans la Constitution le principe d'innovation.

II. QUOI ?

En choisissant de supprimer l'article L110-1 du Code de l'environnement, le principe de précaution ne sera plus défini dans la législation française. Il sera donc uniquement mentionné à l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette solution permet que les décisions administratives ne soient pas entravées au nom du principe de précaution par le Code de l'environnement quand bien même l'article 5 de la Charte de l'environnement ait été supprimé.

Pour aller plus loin dans la volonté de redonner l'esprit de conquête aux français, nous inscrirons un "Principe d'innovation" dans la Constitution. Ce principe vise à donner la primauté à l'innovation sur la protection, à la conquête sur la défense. Ainsi tous les développements scientifiques et techniques seront autorisés à priori, et ne seront suspendus qu'en cas de démonstration réelle et sérieuse des risques de dommages à l'environnement et à l'homme.

Cette décision doit permettre à la France de repenser totalement son rapport à la gestion des risques. Les barrières à l'innovation et au progrès scientifiques générées par le principe de précaution ont un impact négatif sur de larges pans de notre économie. La suppression du principe de précaution représente donc un symbole fort, mais nécessaire pour que la France puisse enfin retrouver cet esprit de conquête qui lui fait défaut.

Nous supprimerons donc l'article 5 de la Charte de l'environnement qui introduit le principe de précaution dans la Constitution.

Le 1° du II de l'article L110-1 du Code de l'environnement définissant le principe de précaution sera également abrogé. Ainsi, toutes les décisions prises par les autorités administratives ne seraient plus soumises au principe de précaution. L'abrogation de l'article L110-1, 1° du Code de l'environnement supposera au préalable une révision constitutionnelle.

III. COMMENT ?

La suppression de l'article 5 de la Charte de l'environnement qui introduit le principe de précaution dans la Constitution constitue une modification d'un texte du préambule de la Constitution. La loi de révision constitutionnelle contenant cette suppression devra être adoptée par le parlement convoqué au Congrès dans le cadre de l'article 89 de la Constitution. La suppression du 1° de l'article II de l'article L110-1 du Code de l'environnement sera adoptée par « voie classique » une fois que l'article 5 de la Charte de l'environnement aura été abrogé.

La création du Principe d'innovation se matérialisera par son inclusion dans la Charte de l'environnement :

« Le peuple français,

Considérant (...)

Que la préservation de l'environnement, la protection de la santé et la diversité biologique doivent aller de pair
avec un principe d'innovation sans lequel il ne peut y avoir de progrès technique.

... (nouvel article X - en regard du considérant ci-dessus) :

Le principe d'innovation ne peut être suspendu que dans les cas où des preuves sont apportées des risques encourus pour l'homme et l'environnement. Ces preuves incluent une analyse coûts-bénéfices, prenant en compte les opportunités économiques offertes par ces innovations.

Le principe d'innovation autorise les législations et les réglementations qui comportent des éléments dérogatoires aux principes de protection généralement reconnus et suspend l'application de ces derniers dans le domaine considéré.

IV. COMBIEN ?

Cette réforme ne concerne que des dispositions législatives et n'implique donc pas de réduction ni d'augmentation des coûts pour l'Etat de manière directe.

Il est aujourd'hui impossible de quantifier le potentiel d'innovation perdu – et les ressources financières non gagnées – du fait de l'arrêt des recherches et du retard scientifique pris par la France dans certains domaines de la recherche. La suppression du principe de précaution permettra de rouvrir ces opportunités aux chercheurs et entreprises français. Elle participera pleinement à la relance de la croissance de plusieurs points par an à la fin du quinquennat, qui est génératrice de nombreuses recettes publiques supplémentaires.

[EE6] FUSION DES ASSEMBLEES REGIONALES ET DEPARTEMENTALES

« Je souhaite un renouveau démocratique des territoires à travers la fusion des assemblées départementales et régionales. »
Bruno Le Maire, conférence de presse sur les collectivités territoriales, 27 avril 2016

I. POURQUOI ?

Les collectivités territoriales doivent participer au renouveau démocratique dont la France a besoin. Nous avons besoin d'élus locaux toujours plus proches, plus engagés et plus efficaces.

Certains sujets doivent être traités à l'échelle départementale (solidarités sociales et territoriales) et d'autres à l'échelle régionale (développement économique, infrastructures et éducation), mais les compétences doivent être claires et les décisions cohérentes, ce qui appelle une meilleure articulation des niveaux départementaux et régionaux (**voir fiche EE7**).

Par ailleurs, nous sommes passés de 21 à 12 régions métropolitaines[1] en conservant le même nombre de conseillers régionaux. Il y a actuellement 1 880 élus régionaux ; or rien ne justifie un tel nombre. En outre, l'élection par scrutin de liste ne permet pas un ancrage démocratique territorial satisfaisant des élus régionaux.

II. QUOI ?

1) Nous rapprocherons les assemblées délibérantes des conseils départementaux et régionaux, pour plus de cohérence dans l'action des collectivités départementales et régionales, les élus régionaux étant ainsi issus des assemblées départementales.

2) Nous supprimerons les conseillers régionaux élus au scrutin de liste, soit 1 880 mandats électifs en moins, en instituant l'élection de tous les conseillers départementaux par binômes paritaires par canton et l'élection des conseillers régionaux parmi les conseillers départementaux. Un conseiller départemental sur trois sera ainsi conseiller régional. Pour mémoire, le nombre des conseillers régionaux représente aujourd'hui 46% du nombre des conseillers départementaux (1 880 conseillers au niveau régional et 4 108 conseillers au niveau départemental).

III. COMMENT ?

L'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) sera modifié comme suit : « Les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel **direct ou indirect** pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi. »

L'article L. 4131-1 du CGCT relatif à la composition des conseils régionaux sera modifié comme suit : « Les régions sont administrées par un conseil régional élu au suffrage universel **indirect**. ».

---

[1] Auxquelles s'ajoutent la Corse, qui n'a pas la dénomination de région mais en exerce les compétences (la Corse est une collectivité territoriale à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution).

Les articles L. 338 et suivants du code électoral concernant les conseillers régionaux seront refondus afin de prévoir qu'ils soient élus par les conseils départementaux des départements faisant partie de la région, dans la limite d'un tiers de leurs membres.

Cela permettrait l'élection de 1 370 conseillers régionaux parmi les 4 108 conseillers départementaux.

Le dispositif juridique ainsi proposé est différent de celui relatif au « conseiller territorial », qui avait été prévu par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et qui a été abrogé.

La réforme entrerait en application lors du prochain renouvellement des conseils régionaux en 2021.

IV. COMBIEN ?

Aujourd'hui le coût brut des élus régionaux peut être évalué à 64,5 M€ par an au total, en estimant que le nombre moyen de vice-présidents par région est de 15 : ce montant correspond à 52,1 M€ pour les conseillers régionaux (1 608 x 2 700 €/mois x 12 mois), 11,3 M€ pour les vice-présidents (255 x 3 700 €/mois x 12 mois) et 1,1 M€ pour les présidents (17 x 5 500 €/mois x 12 mois). Ces chiffres peuvent toutefois être minorés par l'effet du cumul des mandats et majorés par le surcroît de rémunération de certains conseillers régionaux qui sont membres de commission.

Il convient de prévoir le maintien d'indemnités pour les fonctions de président de conseil régional (au nombre de 17) et de vice-président (au nombre de 255), au regard des responsabilités afférentes et de la charge de travail. Il paraît également légitime de prévoir une rétribution des conseillers départementaux qui seront également conseillers régionaux (au nombre de 1 098).

Au total : 1 880 élus de moins et **25 M€ d'économies par an** (64,5 - 39,7 = 24,8 M€).

[EE7] COLLECTIVITES TERRITORIALES : VERS UNE REPARTITION CLAIRE DES COMPETENCES

« On garde les départements et les régions mais on clarifie leurs compétences. Qui fait quoi ? »
Bruno Le Maire, conférence de presse sur les collectivités territoriales, 27 avril 2016

I. POURQUOI ?

Après les réformes territoriales de ces dernières années, il ne faut pas un nouveau « big bang territorial », mais de la stabilité et de la cohérence dans l'organisation des collectivités territoriales, dont il faut alléger et redéfinir les compétences.

Depuis 1982, les lois de décentralisation successives ont toujours reconnu le principe de l'intervention des collectivités locales selon « l'intérêt local ». A côté de compétences obligatoires, déterminées par la loi, tout un champ d'intervention a été laissé possible, selon la volonté des organes délibérants. Le « millefeuille territorial » s'est alors constitué, avec une certaine complaisance de l'Etat, qui trouvait là des relais financiers et d'actions à son désengagement progressif.

En 2015, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe, du 7 août 2015) a porté un coup d'arrêt à ce mouvement en supprimant la « clause générale de compétence » des régions et des départements, tout en la conservant pour les communes.

Toutefois, sous la pression notamment d'organisations professionnelles, la loi a maintenu quelques « compétences partagées » : tourisme, sport, culture, éducation populaire.

La région est devenue compétente en matière d'aides directes à l'économie et en matière de transports. Le rôle du département a été affirmé dans le domaine des solidarités sociales (allocations individuelles de solidarité [revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap], protection de l'enfance) et territoriales (aides aux territoires).

Une clarification générale des compétences par niveau de collectivité doit permettre aux citoyens d'identifier immédiatement « qui fait quoi ? ». Il s'agit aussi d'aider les collectivités dans un processus d'économies budgétaires, corrélativement à la réduction de leurs recettes de fonctionnement.

II. QUOI ?

Les principes généraux de la clarification que nous proposons sont les suivants :

- A la commune, la proximité : elle seule doit conserver une clause de compétence générale.
- Au département, les solidarités sociales et territoriales : sa taille en fait l'échelon idéal, capable de gérer à la fois l'accompagnement et le contrôle dans le domaine des solidarités sociales (guichet unique, gestion des allocations, reprise en gestion directe des missions des CAF) et du soutien aux communes et aux intercommunalités dans leurs projets.
- A la région : le développement économique, les grandes infrastructures, l'éducation et la formation, le pilotage des grands projets d'investissement.

Cette simplification sera d'autant plus efficace qu'il est prévu que les élus régionaux seront désormais élus parmi les conseillers départementaux, assurant ainsi un pilotage unique et simplifié (**voir fiche EE6**).

Plus précisément, il est proposé de supprimer les compétences partagées introduites par la loi NOTRe et de repenser les "blocs de compétences" initiés en 1982 (notamment dans le domaine de l'éducation).

Les compétences exclusives doivent être attribuées à l'échelon le plus pertinent territorialement, en tenant compte des nouveaux périmètres des régions et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, ainsi que de la réaffirmation de l'échelon départemental de l'Etat (préfectures).

Six domaines d'intervention sont concernés par la réforme envisagée :

- la culture, le sport et l'éducation du 1er degré, ces trois domaines étant laissés à la compétence communale, transférable à un EPCI ;
- le tourisme, confié au département en lien avec les EPCI, sauf dans les communes classées station touristique, où la compétence resterait communale (transférable à un EPCI à fiscalité propre) en raison des équipements gérés et des recettes spécifiques procurées (taxe de séjour, produit des jeux) ;
- l'enseignement secondaire (collèges et lycées) sera confié uniquement à la région[1];
- la gestion de l'ensemble des personnels d'enseignement sera confiée à la région.

Enfin, le développement du "fait métropolitain"[2] ne doit pas apporter de la complexité supplémentaire, mais une véritable valeur ajoutée. Chaque métropole doit faire l'objet d'un examen au cas par cas. Dans le cas de l'Ile-de-France, la métropole correspond à la région : les compétences de la métropole du Grand Paris doivent donc être transférées à la région.

III. COMMENT ?

1) Pour confier aux seules communes les compétences en matière de sport et de culture, abrogation du deuxième alinéa de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

2) Pour clarifier les compétences en matière de tourisme, introduction d'un nouvel article dans le livre 3 du CGCT relatif au conseil départemental, en le rendant chef de file en matière de tourisme, à l'exception des communes classées stations de tourisme ou disposant d'une marque protégée.

Les dispositions relatives à la taxe de séjour doivent être modifiées : d'une part, dans le livre 2 du CGCT, pour en limiter la perception aux communes classées station de tourisme ou à marque protégée et, d'autre part, dans le livre 3, pour supprimer la part additionnelle départementale et ne créer qu'une taxe de séjour départementale (pouvant cumuler les 2 anciennes parts). Si les communes classées station touristique le souhaitent, elles doivent pouvoir déléguer leur compétence au département.

Cela implique de modifier également le code du tourisme.

---

[1] NB : les langues régionales seraient des compétences à partager uniquement entre les communes (voire EPCI à fiscalité propre) et les régions ou collectivités territoriales à statut particulier.

[2] Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république.

3) Pour unifier la gestion de l'enseignement secondaire, suppression de la mention des collèges dans les compétences départementales et ajout du mot "collèges" avant le mot " lycées" dans les compétences régionales. Modification à faire également dans le Code de l'éducation. Les personnels ATTEE (adjoint technique territorial des établissements d'enseignement) des collèges seront transférés aux régions avec maintien, s'ils y ont intérêt, de leur rémunération, à titre personnel. Un mécanisme financier sera également nécessaire pour compenser ce transfert (dispositif inspiré de l'article 133 de la loi NOTRe). Un ajustement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pourrait être une voie de fiscalité transférée.

4) Le transfert des personnels enseignants fera l'objet d'une loi *ad hoc*.

5) Le chapitre IX du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, relatif à la métropole du Grand Paris, sera abrogé et les compétences de cet établissement public de coopération intercommunale seront transférées à la Région Ile-de-France. Les autres métropoles feront l'objet d'un examen au cas par cas.

IV. COMBIEN ?

Les économies à attendre d'une clarification sont aux mains des collectivités territoriales. Il est cependant possible de chiffrer le potentiel d'économies à partir des dépenses des départements et des régions pour les compétences qui se superposent. A titre d'exemple :

- dans le domaine Sports, Culture et Loisirs, les départements ont dépensé près de 1 Md€ et les régions près de 0,5 Md€ en 2015 (France entière) ;
- dans le domaine de l'Aménagement du territoire et de l'action économique, en cumulé, les départements ont dépensé 1,3 Md€ en 2015 et les régions près de 0,8 Md€ ;
- dans le domaine de l'Enseignement, les dépenses atteignent en 2015 2,2 Md€ pour les départements et 2,5 Md€ pour les régions. L'unification de la gestion est, également dans ce domaine, génératrice d'économies potentielles.

Par ailleurs les niveaux de dépenses par habitant varient fortement entre les niveaux et entre les types de collectivités territoriales.

Nous estimons, sur la base d'un calcul de convergence des moyens consacrés à l'ensemble des politiques publiques redondantes entre les différentes collectivités, que l'économie de fonctionnement potentielle est, à terme, de 2 Md€ pour les régions et de 2,5 Md€ pour les départements, soit environ 4,5 Md€ pour le périmètre des administrations publiques.