

Benoist Apparu
François Baroin
Xavier Bertrand
Jean-François Copé
François Fillon
Brice Hortefeux

LES 12 TRAVAUX DE L'OPPOSITION

Nos projets pour redresser la France

Alain Juppé
Nathalie Kosciusko-Morizet
Bruno Le Maire
Valérie Pécresse
Jean-Pierre Raffarin
Laurent Wauquiez

Flammarion

LES 12 TRAVAUX DE L'OPPOSITION

« *Ce n'est pas parce que les choses sont difficiles que nous n'osons pas, mais parce que nous n'osons pas qu'elles sont difficiles*, disait Sénèque.

Une sentence d'actualité quand on songe à l'état de la France et à la politique menée par François Hollande. Dès lors, une question essentielle se pose : quelle opposition souhaitons-nous incarner ? Eh bien, nous la voulons constructive et courageuse. Constructive car s'opposer c'est aussi, et surtout, proposer. Courageuse car s'opposer en période de crise implique de se montrer audacieux. Notre responsabilité est d'assumer le choix du courage, d'impulser des initiatives à la hauteur des enjeux et des espérances de tous. Pour, au final, redonner aux Français la confiance en l'avenir.

Né d'une initiative commune, réunissant 12 personnalités de l'UMP, cet essai nourri de réflexions et propositions concrètes montre combien notre famille politique, parce qu'elle aspire à préparer l'avenir, parvient à s'exprimer d'une même voix lorsque le destin du pays est en jeu.

Grâce à cet ouvrage, chacun constatera que le premier parti d'opposition porte collectivement un projet appuyé sur une vision à long terme. Ces *12 travaux de l'opposition*, rédigés par d'anciens ministres et Premiers ministres, exposent en effet une autre vision de notre pays, proposent un nouveau regard sur sa place en Europe et dans le monde, livrent les pistes d'une reconstruction ambitieuse de son économie, de son éducation, de sa justice...

À nous, avec vous, de bâtir ensemble la France nouvelle. »

Flammarion

Les 12 travaux de l'opposition

Benoist Apparu
François Baroin
Xavier Bertrand
Jean-François Copé
François Fillon
Brice Hortefeux
Alain Juppé
Nathalie Kosciusko-Morizet
Bruno Le Maire
Valérie Pécresse
Jean-Pierre Raffarin
Laurent Wauquiez

Les 12 travaux de l'opposition

Nos projets pour redresser la France

Flammarion

PROLOGUE

« Nous avons souvent dégringolé, après être montés, mais mystérieusement nous avons toujours réussi à ressusciter. » Ce constat de Raymond Aron demeure d'actualité, même si notre pays traverse une crise morale évidente. Trois Français sur quatre déclarent en effet n'avoir aucune confiance en l'avenir. Alors que la France demeure la cinquième puissance économique mondiale, rien ne semble devoir « réenchanter le rêve » qui devrait l'animer.

Pourtant, nous croyons qu'un renouveau est possible. Nous croyons à la responsabilité politique. Nous croyons au travail, un travail collectif, de long terme, qui préparera le redressement mais saura aussi recréer un élan collectif, ressusciter l'espoir et la foi en demain. Notre mission première n'est-elle pas de donner des perspectives de progrès à nos concitoyens comme à la Nation elle-même ?

Tel est l'objet de cet essai : démontrer que le premier parti d'opposition peut incarner un projet

porté collectivement, un projet qui engage une vision à long terme, et redonne confiance.

Notre tâche est immense. Elle est immense parce que la politique actuelle du gouvernement ne parvient pas à redresser la France et a renforcé les fractures entre ses habitants. Elle est immense parce que le pays traverse une triple crise – économique, sociale et politique – que tout le monde ressent durement.

Une crise économique qui perdure car nous peinons à entamer ces réformes structurelles, durables et pérennes, que nos grands voisins européens ont déjà engagées.

Une crise sociale qui s'explique par un pouvoir d'achat en berne, mais aussi par l'obsolescence d'un modèle social qui ne propose plus les bonnes protections.

Une crise politique profonde faite de désenchantement, de sentiment d'impuissance et marquée par une rupture de confiance ponctuée de scandales. Notre parti n'en a d'ailleurs pas été exempt, lui qui a affronté des déchirements et des tensions extrêmes, suscitant le doute quant à sa capacité à représenter une opposition crédible.

Et pourtant, nous ne pouvons nous résoudre à de tels constats. L'action publique reste un moteur essentiel de la croissance, du progrès, de l'emploi. Et seul l'engagement de tous permettra de reconstruire une politique d'intérêt général susceptible de redonner aux Français de la confiance, de la liberté, de l'équité.

Prologue

Mais pour cela, il nous faut revenir à l'essence même de cette action publique. Et au temps long qui doit la caractériser.

Trop nombreuses sont en effet aujourd'hui les décisions prises uniquement dans le but de gérer une crise ou de boucler le budget en cours, quand il ne s'agit pas de séduire un électorat ou de grimper dans les sondages. Notre pays souffre de cette stratégie du « court-termisme » qui, loin de le servir, l'affaiblit chaque jour un peu plus. Les femmes et les hommes en responsabilité, ou susceptibles de l'être, ne peuvent se contenter de mener des politiques « d'opinion ». La différence entre le politicien et l'homme d'État n'est-elle pas que le premier pense à l'élection d'après quand l'autre songe à la génération suivante ?

Or ce sont bien les positionnements électoralistes, sans réelle ambition sinon celle d'être réélu, qui pèsent aujourd'hui dans le rapport des citoyens à la politique. Les décisions prises ces deux dernières années par les gouvernements de François Hollande en sont une éclatante et effarante illustration.

Face à cette situation, notre responsabilité est d'assumer le choix du courage.

En étant des femmes et des hommes audacieux, opiniâtres, portés par une vision à plusieurs années, susceptible d'impulser un élan collectif. Un autre demain – meilleur – est possible.

Le temps est donc venu d'avoir des initiatives à la hauteur des enjeux comme des espérances de

Les 12 travaux de l'opposition

chacun de nos concitoyens, tant l'avenir s'imagine mais, surtout, se construit maintenant !

C'est cette (re)construction que ces *12 travaux de l'opposition* entreprennent.

12 participants, 12 grands thèmes et sujets, 12 chapitres pour une seule voix, celle d'une famille politique qui aspire à préparer l'avenir et atteste combien l'intérêt supérieur de la France dépasse la tension des intérêts particuliers.

C'est ainsi que notre opposition sera crédible : en étant constructive, réaliste et courageuse. Nous le savons, si les électeurs demain nous font confiance, la politique que nous engagerons au service du pays devra s'affirmer par sa constance, être menée sans faiblesse mais avec conviction, s'imposer audacieuse et apte à réinsuffler de l'espoir.

Mais pour que les Français en soient convaincus, il nous faut arriver avec des propositions. Cet essai en pose les premiers jalons. Tout au long de ses pages, vous découvrirez comment chacun d'entre nous, fort de son expérience, nourrit la réflexion avec des idées et des propositions concrètes. Notre objectif commun : préparer l'alternative à la politique actuelle, à nos yeux totalement contre-productive pour l'emploi, l'éducation, la justice, l'économie...

Aussi, que chacun prenne le temps de lire cet ouvrage.

Pour se forger sereinement son opinion.

Prologue

Pour constater notre capacité à innover, à recréer une démarche collective portant une autre vision de la France comme de sa place en Europe et dans le monde.

Pour réfléchir et – qui sait – adhérer à la reconstruction ambitieuse du pays que nous souhaitons entreprendre.

Ernest Renan écrivait en 1871 : « Si le mal de la France venait d'un épuisement profond, il n'y aurait rien à faire ; mais tel n'est pas le cas ; les ressources sont immenses, il suffit de les organiser. »

C'est la mission de cet ouvrage : prouver comment nous pouvons mieux organiser les ressources formidables de notre pays – économiques, sociales, culturelles, humaines... – afin de redonner foi en l'avenir à tous les Français.

Les mille-feuilles français

par BENOIST APPARU

*C'est quelques fois pénible de faire
son devoir, mais ça ne l'est jamais
autant que de ne pas l'avoir fait.*

Alexandre Dumas

Il n'est plus un discours de politique générale, un meeting de campagne, une tribune ou un rapport de la Cour des comptes qui ne s'étonne du mille-feuille administratif français – pour ne pas dire dénonce. L'empilement des strates – Europe, État, Région, Département, Intercommunalité, Syndicat, Commune – est tout autant la source de dépenses publiques nouvelles, d'enchevêtrement des compétences, d'irresponsabilité décisionnelle et de production normative. Depuis trente ans, les rapports parlementaires fleurissent pour démontrer le peu d'efficience de ces démultiplications. Depuis trente ans, les dépenses des collectivités locales ne cessent d'augmenter. Entre 1998 et 2010, le nombre de fonctionnaires territoriaux a progressé de 410 900 hors transfert de compétence, soit 12 milliards de dépenses nouvelles par an. Depuis trente ans, trois ou quatre grandes lois ont eu l'ambition d'approfondir puis de simplifier ce gâteau bien crémeux pour, finalement, ne parvenir qu'à le rendre plus complexe encore. Le mille-feuille historique a vu

le nombre de couches se multiplier, les crèmes utilisées ne sont plus les mêmes à chaque étage et la pâte varie à chaque niveau ! La dernière loi en date ne déroge pas à cette funeste règle avec la création des métropoles et des territoires en Île-de-France. Et il est à craindre que le projet de loi en cours de discussion ne soit qu'une nouvelle illustration de ce mal hexagonal.

Il est donc de bon ton – et je vais à mon tour m'y employer – de s'insurger contre cette inutile et coûteuse complexité. Mais avant de présenter ce que pourrait être une évolution de la décentralisation, il me paraît souhaitable d'élargir la problématique pour démontrer qu'au-delà des collectivités locales françaises, c'est bien l'ensemble de l'organisation publique et parapublique française qui souffre de « mille-feuillite aiguë ». Il suffit pour s'en convaincre de se pencher, à titre d'exemple, sur l'organisation du sport ou sur la structuration du patronat français.

« L'important est de participer », soulignait le baron Pierre de Coubertin.

Il évoquait les jeux Olympiques mais sa maxime trouve une juste démonstration dans le processus de décision sportif qui comprend un ministère des Sports, un service des sports dans chaque commune, dans chaque intercommunalité, dans chaque département, dans chaque région, sans oublier les services déconcentrés de l'État avec un service départemental (DDCSPP) et un service régional (DRJSCS). Il serait évidemment trop

simple de s'arrêter en si bon chemin. Il faut donc ajouter à cet ensemble, déjà fort nourri, des fédérations nationales, des comités régionaux et départementaux sans oublier bien évidemment les clubs eux-mêmes. Le tout étant à démultiplier pour chaque discipline. Enfin, comme cela ne suffit décidément pas, il convient de compléter le tableau en citant le Comité national olympique et sportif français, sa déclinaison régionale (CROS), sa déclinaison départementale (CDOS), sans oublier les offices municipaux des sports (OMS). Il suffit de participer régulièrement à des assemblées générales de clubs pour en mesurer les conséquences directes : 80 % du montant des licences payées par les membres remonte la filière pour la faire vivre ! Autrement dit à peine 20 % de ce que paie le jeune licencié pour pratiquer son activité favorite est utilisé à son bénéfice direct.

La représentation des entreprises, souvent prompte à dénoncer la complexité française, est tout aussi croustillante. Nous comptons trois organisations interprofessionnelles (MEDEF, CGPME, UPA), des dizaines de fédérations de syndicats (Fédération des industries électriques, Fédération française des industries de santé...) sans oublier les syndicats professionnels eux-mêmes (la Fédération des industries électriques et électroniques et de communication déjà citée ne comprend pas moins de vingt-six syndicats : Syndicat des piles, Syndicat des tubes électroniques...). Bien évidemment chacune de ces

dizaines de fédérations ou syndicats nationaux se démultiplie en autant de démembrements régional, départemental voire communal. Le MEDEF, c'est par exemple 155 MEDEF territoriaux. La France compte ainsi 687 branches professionnelles avec un ou plusieurs syndicats. Chacun d'eux adhère à une fédération, qui elle-même adhère à une (voire plusieurs) des trois organisations interprofessionnelles.

Pour présenter un visage complet de ces organisations, il convient d'y ajouter les organismes consulaires : les chambres territoriales de commerce et d'industrie (129), les chambres départementales d'agriculture (94), les chambres départementales des métiers et de l'artisanat (107), sans oublier les mêmes au niveau régional (22 CRCI, 24 CRA, 23 CRMA)... pour un total de 399 organismes consulaires. Bien évidemment chaque territoire, outre la Chambre de commerce et d'industrie territoriale, comprend un service de développement économique de la ville et/ou de l'agglomération ainsi qu'un autre pour le conseil départemental, un troisième pour le conseil régional auquel on peut ajouter dans certains cas une agence locale de développement économique chargée de coordonner l'action de tout le monde. À Châlons-en-Champagne, nous avons pris la décision, avec l'ensemble des acteurs économiques locaux, de nous réunir au sein d'un même bâtiment pour créer des synergies.

Accepter le risque

Loin de moi, à travers ces deux exemples, une quelconque volonté de stigmatiser le sport ou le patronat. Je voulais, en alignant ces chiffres et ces acronymes multiples, démontrer surtout que le mal français ne se limite pas à l'organisation territoriale des pouvoirs publics mais qu'il s'agit bien d'une pratique plus ancestrale, plus généralisée, d'un éclatement et d'un morcellement des responsabilités et des pouvoirs qui va au-delà des collectivités locales. Or ce maelström bafoue l'idée d'un État puissant et centralisé. Les pouvoirs français sont devenus multiples, mal organisés, peu cohérents et génèrent des coûts de structure surdimensionnés par rapport au service rendu. Et la multiplication des pouvoirs comme la concurrence entre les institutions entraînent perte de temps, d'efficacité et surcoût, perte de lisibilité pour le citoyen. De quoi générer une irresponsabilité chronique, une complexité des procédures et une multitude de guichets.

Au-delà de ces phénomènes souvent décriés, il convient d'insister sur une autre conséquence plus néfaste encore : la multiplication des normes, règlements et autres procédures qui engendrent elles-mêmes coûts, complexité et délais. Une inflation normative qui est tout autant le fruit de l'imagination féconde des cabinets ministériels, des administrations nationales et locales que des représentants de telle ou telle filière professionnelle, sportive, culturelle ou environnementale. Un rapport de la Mission de lutte contre l'inflation

législative publié en mars 2013 dénonçait ainsi une incontinence normative qui freine l'action et le passage progressif d'un État de droit à un état de paralysie par le droit. Ce rapport chiffrait à 400 000 le nombre des normes applicables. Nous avons par exemple voté 71 lois depuis 2013, dont la loi ALUR et ses 400 pages de réglementations nouvelles, et ce au moment même où le président de la République vantait les mérites de son choc de simplification !

Je ne suis évidemment pas exempt de responsabilités en la matière et il m'est, certes, facile de dénoncer aujourd'hui ce que j'ai contribué à faire hier, mais je mesure désormais que cet excès de droit est probablement le frein principal au retour de la croissance.

La France aime les lois et les règlements pour se protéger de tous et de tout, afin d'éviter tout risque, tout accident, dans le but de tout contrôler, réguler, administrer et prévoir. Résultat : on tue l'initiative en se surprotégeant et on laisse d'autres pays innover. La première des réformes dans l'espoir de retrouver le chemin du progrès et de la croissance, c'est donc d'accepter le risque inhérent à tout développement, à toute action.

Décentralisation, déconcentration, autonomie, agences

La centralisation française est le fruit combiné de tous les régimes successifs depuis presque un

millénaire. La faiblesse de l'apanage royal face à ses grands vassaux a conduit la royauté française à agrandir ce territoire et à l'agréger. De Philippe le Bel à Richelieu, tous les grands hommes d'État de l'Ancien Régime ont porté un effort centralisateur qui trouve sa prolongation sous la Révolution puis l'Empire. Depuis le Moyen Âge, la monarchie française s'était efforcée d'affirmer son autorité sur un « agrégat inconstitué de peuples désunis », selon l'expression de Mirabeau. En faisant table rase du passé, la Révolution imposera une organisation territoriale uniforme pour aboutir à une centralisation autour de la capitale d'une France une et indivisible, scellant ainsi la victoire des Montagnards sur les Girondins. Une œuvre consolidée puis parachevée par le Consulat et l'Empire sans que le XIX^e siècle ou les grandes guerres du XX^e ne la remettent en cause.

Ce trop succinct rappel historique a pour vocation d'évoquer une histoire politique et administrative continue, qui puise ses racines au plus profond de la construction de notre nation et qui inspire notre culture administrative. Cette construction se fait l'écho d'autres nations européennes comme l'Allemagne dont on connaît le morcellement jusqu'au congrès de Vienne. À l'inverse, on peut y opposer le modèle anglais, nation dans laquelle la périphérie vassalique a souvent été étroitement associée au centre royal depuis la Magna Carta.

C'est finalement seulement depuis 1982 que la France s'est véritablement engagée dans un vaste

mouvement de transfert de compétences (sauf à considérer l'échec du référendum de 1969). Trop souvent réduit à la seule décentralisation territoriale, ce mouvement s'est aussi traduit par une déconcentration des pouvoirs des administrations centrales vers ses administrations locales. Parallèlement, les administrations nationales ont également opéré une décentralisation fonctionnelle au profit de l'autonomisation de certaines entités administratives (universités par exemple) ou d'agences d'État supposées plus opérationnelles et fonctionnant en mode projet (Agence française de développement, Agence nationale de l'habitant, Agence nationale de rénovation urbaine, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, agences régionales de santé...). Encore faut-il ajouter, pour être complet, le développement de la démocratie dite sociale et participative et le recul de plus en plus net du pouvoir parlementaire.

Nous assistons donc depuis plus de trente ans à un dessaisissement continu de l'administration d'État. Et depuis trente ans, nous voyons la dépense publique ne cesser de s'accroître sans que l'efficacité de nos politiques publiques n'augmente à due concurrence. Il y a donc un grave problème.

République décentralisée ou autonomie ?

À la différence de l'Allemagne ou des États-Unis, la France n'est pas un pays fédéral mais une République une et indivisible où l'État seul édicte

la règle ; or notre République décentralisée prévoit que d'autres, et principalement les collectivités locales, peuvent la mettre en œuvre. Ainsi, lorsque l'État décide de mener une politique publique en faveur des personnes sans ressources, il initie le RSA. Il en fixe les règles (conditions d'éligibilité, montant...), mais en confie la gestion quotidienne au conseil départemental. À l'exception des territoires d'outre-mer et de la Corse, il n'a jamais été envisagé de confier la globalité d'une compétence à un territoire, charge pour lui d'en définir la politique et d'en assurer la mise en œuvre, la tradition républicaine et égalitariste française étant à cent mille lieues de ce modèle. Il n'en demeure pas moins qu'angler le débat sur le niveau d'autonomie me semble pertinent pour élargir notre questionnement sur le « qui fait quoi » et faire bouger les lignes des responsabilités.

Penser la décentralisation dans notre culture politique et administrative pose en effet avant tout un problème conceptuel. Le processus de centralisation, qui a atteint son apogée avec le premier Empire, structure pour longtemps nos modes de pensée et notre référentiel. À tel point qu'il y a une incapacité consubstantielle pour l'État et ses représentants, aussi éminents soient-ils, de concevoir et d'accepter la décentralisation en tant qu'autonomie des collectivités et coopération entre elles et l'État, bref de la reconnaître comme un fait réellement politique et juridique et pas seulement organisationnel et économique. Cette incapacité trouve son prolongement dans l'outil privilégié du centralisme

trionphant, le droit public et sa production normative, de plus en plus inopérant à mettre en scène l'action publique, à réguler la complexité et la fluidité des vies et des territoires contemporains. Et bien évidemment, il n'en est que plus « productif » pour « courir après » ce qui lui échapperait.

Sans verser dans le fédéralisme, il me semble pertinent de prévoir une nouvelle répartition des rôles entre l'État et ses partenaires décentralisés. L'État doit se concentrer sur les missions qu'il juge essentiel d'assurer lui-même (missions régaliennes, recherche, enseignement supérieur...) et en assurer la plénitude sans tenter de faire porter une part du financement sur les collectivités locales. Pour les politiques publiques décentralisées ou confiées à des agences (développement économique, solidarité, logement...) il lui faut fixer des objectifs, devenir le fameux État stratège dont on nous vante tant les mérites, et laisser ses partenaires non seulement mettre en œuvre ces politiques, mais en définir les modalités. Il convient donc d'affirmer et de développer le pouvoir réglementaire d'initiative et d'adaptation de la Région, supprimer tout contrôle ou habilitation de l'État *a priori* et s'en remettre au seul juge et supprimer les services déconcentrés de l'État dans les domaines de compétences transférés.

J'entends déjà les Républicains s'insurger contre ce démantèlement des habitudes de notre République, qu'ils qualifieront à coup sûr de dérive régionaliste pour ne pas dire communautaire. Ils oublient notre histoire. Ils oublient les particularismes histo-

toires, nous le savons, la trajectoire de notre pays
s'inscrit aussi dans celle de l'Europe, 120

7. L'identité heureuse
par ALAIN JUPPÉ..... 125
Qu'est-ce qu'une Nation ?, 131
8. Enfin révolutionnaires
par NATHALIE KOSCIUSKO-MORIZET 147
Le numérique et l'écologie : des perturbateurs
politiques, 150 — Le numérique avec l'écologie,
152 — La modération écologique du numérique,
156 — L'économie de l'ingéniosité, 157
— Politique écologique *versus* écologie politique,
160 — L'écologie, à l'échelle mondiale, 163 —
L'équation politique française : écologie, numérique
et identité, 166
9. Pour une révolution démocratique
par BRUNO LE MAIRE 169
10. La réforme nécessaire : cas d'école
par VALÉRIE PÉCRESSE..... 183
Après Shanghai, PISA... des signaux d'alarme,
186 — Remettre les enseignants au centre du
système éducatif, 188 — L'autonomie d'abord,
190 — Au lycée : aller au bout de la réforme,
192 — À 6 ans tout est joué ?, 195 — La fin du
collège uniforme, 196 — Faire de la voie profes-
sionnelle un chemin d'excellence, 198 — Trois
maîtres mots pour la réforme, 200
11. La France dans le monde des continents
par JEAN-PIERRE RAFFARIN..... 201
Le leadership des « pays-continent » modifie
l'ordre international, 206 — Les priorités diplo-

matiques de la France dans ce nouveau monde, 212 — Il faut réaffirmer le caractère exceptionnel du lien entre la France et l’Afrique, 216 — Il faut repenser les réseaux d’influence de la diplomatie française, 218

12. Cessons de nous payer de mots
à propos de l’exemplarité
par LAURENT WAUQUIEZ..... 223
Une pratique plus intègre de la politique, 227
— Appliquer à soi-même ce que l’on préconise, 229 — Réinstaurer la confiance dans la parole politique, 231 — Assumer ses valeurs et convictions, 233

Composition et mise en pages
Nord Compo à Villeneuve-d’Ascq

N° d’édition : L.01ELKN000535.N001
Dépôt légal : septembre 2014