Intervention d'Alain Lambert, ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire

<u>Quelles stratégies pour les entreprises</u>

<u>dans une économie mondialisée ?</u>

Chambre de Commerce et d'Industrie de la Mayenne,

Laval, 16 mai 2003

Monsieur le ministre, président de la Commission des finances du Sénat, président du Conseil général,

Mesdames et messieurs, chers amis,

Quel bonheur pour moi de revenir en Mayenne ! Vous connaissez mon attachement à mon département d'origine, où j'ai vécu toute ma jeunesse et où je compte de nombreux amis.

J'évoquerai mon amitié pour Jean Arthuis qui m'a accueilli, guidé au Sénat, permis de lui succéder au Rapport Général en 1995, lorsqu'il est entré à nouveau au gouvernement et sans cesse encouragé. Je suis heureux qu'il préside la Commission des Finances du Sénat, c'est une magnifique fonction.

Je salue les parlementaires, François d'Aubert, député-maire de Laval, Yannick Favennec, ancien député et Marc Bernier. Ainsi que tous mes amis présents.

Ce retour aux sources m'offre l'occasion de partager avec vous une réflexion sur la stratégie économique, financière et budgétaire souhaitable pour notre pays. Le thème que vous avez choisi nous place au cœur de l'actualité : *quelle stratégie aujourd'hui dans une économie mondialisée ?*

C'est sur cette question que je vais tenter de verser ma contribution. En affirmant, d'emblée une conviction : pas plus que les entreprises, l'Etat n'échappe au défi de la mondialisation. Son devoir est d'apprendre à s'adapter au même rythme, se moderniser, réduire ses coûts afin de faire du site France un lieu de ralliement des talents et des investissements internationaux.

Loin d'être étranger à la mondialisation, l'Etat doit se fixer l'ambition de la compétitivité par sa capacité à créer les conditions d'une croissance forte, durable et équilibrée.

Voilà le défi qui lui est lancé ! Voilà le défi qu'il doit relever. Voilà le défi qu'il relèvera !

Ma seconde conviction est que ce défi de la mondialisation a fait l'objet pour l'Etat en France d'une *prise de conscience trop tardive* : le modèle français d'un Etat à la fois Etat-Nation, Etat jacobin et Etat providence a engendré une avalanche de réglementation et de dépenses publiques qui s'est massivement amplifiée à compter du début des années 80.

Alors que les pays développés, nos concurrents, se lançaient dans des réformes larges et ambitieuses de leur gestion publique, que les entreprises françaises se restructuraient, l'Etat en France s'est illustré par un franc immobilisme.

L'heure de la Réforme a aujourd'hui sonné. Et la politique économique et budgétaire du gouvernement en portera l'ambition.

Elle ne s'apparente ni au sang, ni aux larmes. Elle est au contraire la part d'espérance et de confiance que chaque Français doit vouloir offrir à ses enfants ou aux générations futures.

Examinons-en ensemble les axes principaux.

1. IL NOUS FAUT CONSTATER QUE L'ETAT EST RESTE TROP LONGTEMPS INERTE FACE AUX DEFIS DE LA MONDIALISATION

L'Etat subit un séisme profond

Je ferai un bref rappel historique. Depuis le 18e siècle, l'Etat fut le moteur de la modernité. La forme politique de l'Etat-nation, chef d'œuvre européen, a permis à la fois :

- ***la démocratisation des institutions*, avec l'instauration du suffrage universel ;**
- ***le développement du marché*, avec le développement de la production et des échanges ;**
- ***le tissage du lien social*, avec l'avènement de l'autonomie individuelle et l'organisation de la solidarité.**

Mais ce modèle séculaire est aujourd'hui ébranlé. Ebranlé par l'ouverture des économies, l'émergence des organisations multinationales, le dynamisme des entités locales, et surtout l'autonomie des acteurs économiques et sociaux.

L'Etat est appelé à une reconfiguration radicale qui doit se traduire par une *limitation volontariste de ses attributions et du poids de ses prélèvements*.

Oui, dans un monde ouvert, la compétition économique appelle la révision à la baisse des compétences et des prélèvements de l'Etat.

Oh, je sais, le choc est psychologiquement brutal pour les Français qui ont longtemps espéré qu'un Etat omniprésent serait la meilleure assurance du devenir de la Nation, de la protection des libertés, de la croissance économique, du plein emploi et du progrès social.

Les Etats sont concurrents entre eux

Or, l'enjeu d'aujourd'hui est d'attirer les entreprises et les talents les plus innovants et les plus performants.

Le « potentiel de croissance » n'est plus aussi dépendant du contrôle physique des ressources, de matière première ou d'énergie. Il est de plus en plus lié à la maîtrise technologique, et plus encore à la faculté d'attirer les entrepreneurs, les chercheurs et les entreprises à forte valeur ajoutée. Ces facteurs sont le fondement de la *nouvelle richesse des nations*.

Loin d'être hors jeu, l'Etat doit s'affirmer comme un facteur décisif d'attractivité et de compétitivité, à travers la qualité des politiques structurelles et leur capacité à offrir aux entrepreneurs un environnement favorable.

Or, face au défi de la mondialisation, la France se trouve dans une situation atypique. D'un côté, *les entreprises se sont modernisées et internationalisées,* parfois à marche forcée. Leurs structures, leurs méthodes et leurs dirigeants ont été profondément renouvelés.

De l'autre, *l'Etat est resté largement figé*, à la différence des autres pays qui ont conduit dès les années 80 des réformes profondes

***Dans de nombreux pays développés, la gestion publique par objectifs* a été généralisée avec une large publicité des performances obtenues, des indicateurs de qualité et de coût des services. *Les finances ont été assainies* : la croissance des années 90, notamment le boom de la nouvelle économie, a été mise à profit pour équilibrer les comptes publics et se désendetter.**

L'exemple canadien

***L'exemple du Canada* où j'ai effectué dernièrement une visite officielle m'a frappé. En moins de 4 ans à partir de 1994, a été résorbé un déficit public de plus de 6 points de PIB (en France 90 Mds €).**

Aujourd'hui le Canada achève son 6e exercice consécutif excédentaire. Le poids de la dette a baissé de 20 points de PIB de 1995 à 2002. L'ajustement des finances publiques a été vertueux car il a porté, non sur la hausse de la fiscalité mais sur la réduction des dépenses de 10,3% en 4 ans, de 1995 à 1999.

Cet ajustement été rendu possible non pas en pratiquant la politique de la hache *mais en renversant la perspective,* en s'interrogeant sur les missions d'un Etat moderne à l'aube du 21e siècle. Les Canadiens ont, en quelque sorte, *reconstruit leur administration et procédé à une révision systématique de l'ensemble de leurs politiques publiques*.

Cette réforme a été exemplaire, et menée dans la plus complète collégialité. Elle a recueilli le soutien de la population : l'équipe gouvernementale a été reconduite aux affaires, en remportant, trois fois de suite les élections générales, pour la 1ère fois dans l'histoire du Canada.

J'en déduis un *théorème*. Le dernier gouvernement français a avoir présenté des comptes en équilibre était celui de Raymond Barre en 1977. Il fut également le dernier à avoir été reconduit, après les législatives de 1978. J'en conclus donc que le gouvernement qui rendra à la France l'équilibre de ses comptes publics sera reconduit aux élections suivantes, ce qui ne s'est pas produit depuis vingt-cinq ans.

Ne perdons donc pas de temps. Lançons les réformes tant de fois différées dans notre pays. Et la politique économique et budgétaire du gouvernement en porte l'ambition.

2. L'HEURE DE L'ASSAINISSEMENT DE NOS FINANCES PUBLIQUES A AUJOURD'HUI SONNE

Dès lors que notre détermination absolue à assainir nos finances est affirmée, examinons ensemble à partir de la situation budgétaire actuelle, quels principes de bonne gestion nous devons adopter.

Sur la situation budgétaire actuelle

Ne nous cachons pas que la situation budgétaire actuelle est dégradée. Indépendamment de la conjoncture, nos

difficultés budgétaires s'enracinent dans des « déficits structurels » accumulés depuis des années.

De 1999 à 2002, les taux d'imposition ont été diminués sans réduction parallèle des dépenses. Les plus-values conjoncturelles « virtuelles », liées notamment à la bulle Internet, ont un temps masqué cette dérive, mais explosent à présent en moins-value et en déficit.

Sur la même période, les dépenses se sont envolées de 2,2% par an (125 Mds € d'écart entre 1997 et 2002). Près de 42.000 emplois publics ont été créés, avec quelques « bombes à retardement » :

- **le financement des 35 heures avec le dossier complexe des multiples *minima* salariaux,**
- **l'ouverture de nouveaux droits sociaux sans financements pérennes, notamment la CMU et l'APA**
- **sans parler du sacrifice des dépenses militaires, en deçà du seuil raisonnable du maintien de nos forces,**

Au total, le déficit de nos administrations publiques s'est élevé à 3,1 % du PIB en 2002. Il devrait s'établir à 3,4 % du PIB, cette année.

Il en résulte que depuis deux ans, nous devons à nouveau emprunter pour payer les intérêts de la dette !

Songeons qu'aujourd'hui – les chiffres en pourcentage du PIB sont toujours un peu irréels – que les dépenses de l'Etat sont supérieures de 17 % à ses recettes. Quelle entreprise pourrait durablement supporter pareil déséquilibre ? Alors, en matière de déficit on se plaint des règles européennes.

Les impératifs de bonne gestion

Indépendamment des recommandations que peut nous adresser l'Europe, notre responsabilité aujourd'hui est donc de mener *une politique budgétaire de bon sens, celle que vous conduisiez dans vos entreprises, comme celle que nous recommande le code civil à travers la notion d'un bon père de famille.*

J'ajoute que le pacte de stabilité est nécessaire à tous : si les déficits devenaient excessifs en Europe, la stabilité de l'Euro serait menacée. Les taux d'intérêt augmenteraient de manière néfaste pour la croissance européenne. En particulier au moment où nous attendons qu'ils baissent.

Alors, Mesdames et messieurs, dans ce contexte économique difficile, quelle politique budgétaire nous semble la plus appropriée ?

Quelle politique budgétaire serait la plus appropriée ?

Nous avons choisi en pleine conscience de nos devoirs, de rejeter l'hypothèse de la réduction à marche forcée du déficit, c'est-à-dire de l'augmentation des prélèvements ou à la coupe aveugle dans les dépenses. Elles auraient menacé la reprise (déjà fragile).

Nous avons donc accepté de dépasser *temporairement les* 3%. Nous l'avons expliqué aux Français comme à nos partenaires européens.

En revanche, nous sommes tout autant déterminés à ne pas laisser s'installer durablement le déficit. Aussi le gouvernement s'est-il organisé dès son arrivée pour *maîtriser la dépense* :

- **Pour 2003, il ne devait pas être dépensé en exécution un euro de plus que le montant des crédits votés par le Parlement,**
- **Pour 2004, les dépenses de l'Etat seront stabilisées en volume.**

Cette politique sera poursuivie dans la durée : seule la maîtrise sur le moyen terme de la dépense peut rendre durables les *baisses d'impôts et les allègements de charges.*

Cela étant, nous devons rester vigilants et nous appliquer à éviter les écueils qui jonchent notre route :

- **D'abord, en ne visant pas à toute force comme la commission semble parfois le souhaiter, une réduction trop rapide du déficit qui risquerait de briser une croissance fragile : certains l'ont tenté et sont aujourd'hui en récession (Portugal) ou au bord de la récession (Allemagne et Pays-Bas).**
- **Inversement, veillons à ne pas susciter d'inquiétude sur l'avenir en laissant s'installer un dérapage des déficits.**

Au-delà des chiffres et des pourcentages, notre méthode de travail va radicalement évoluer. Car notre politique budgétaire doit pouvoir s'appuyer sur une rénovation des outils de gestion et une modernisation de la méthode de travail du gouvernement.

La rénovation des outils de gestion

Je m'investis à titre personnel depuis de nombreuses années dans la réforme de la gestion publique. Je me

suis beaucoup impliqué pour l'adoption de la *nouvelle constitution financière de l'Etat.*

Après avoir réformé le cadre du budget et de la comptabilité de l'Etat, je m'applique à moderniser en profondeur la *méthode de travail gouvernementale en matière budgétaire*, aujourd'hui obsolète.

J'ai proposé au Premier ministre le cadre d'une nouvelle gouvernance budgétaire, dont certains principes renouvellent la relation séculaire entre « Bercy » et les ministres dits « dépensiers ». Elle repose sur deux principes fondamentaux :

- **Premier principe : responsabiliser les ministères gestionnaires :**

  « *Chaque Ministre doit être son propre Ministre des finances* », c'est-à-dire initiateur et maître d'œuvre de ses réformes, garant de la bonne exécution de son budget, comptable de ses résultats au regard des objectifs qui lui sont assignés par le Parlement dans le cadre de programmes.

- **Second principe : inverser la charge de la preuve.**

  La recherche d'économies doit impliquer en premier lieu les ministères gestionnaires eux-mêmes et pas seulement Bercy; le ministère du Budget doit s'orienter vers la mission de conseil et de contrôle de gestion.

Concrètement,

Se tiennent depuis cette année, en prélude aux discussions budgétaires, des réunions consacrées à la révision des missions de l'Etat et la recherche d'économies structurelles.

J'ai déjà reçu chacun des ministres. Le Premier ministre a validé cette démarche et donné valeur d'engagement aux résultats de nos travaux. Ces économies devront se traduire dans le prochain budget pour 2004.

- **A partir de 2004, chaque ministre se verra attribué une enveloppe de crédits fermée qu'il ne pourra pas dépasser. Une plus grande liberté de redéploiement à l'intérieur lui sera offerte. Nous conclurons des *contrats de responsabilité budgétaires* : en l'échange de la totale maîtrise de cette enveloppe, Bercy s'engagera à ne pas amputer les crédits en cours d'année, à travers ce que nous appelons techniquement la régulation budgétaire.**

  ***Les règles du jeu seront ainsi clairement édictées*. Les ministères disposeront d'une totale visibilité sur leurs moyens afin de mettre en œuvre leurs réformes dans les meilleures conditions.**

3. AYONS CONFIANCE DANS NOTRE CAPACITE A REBONDIR

Le temps passe, et je ne veux pas conclure sans vous dire quelques mots enfin pour tenter de vous faire partager ma foi en l'avenir. Ayons confiance en notre capacité à rebondir. La situation est difficile, mais c'est parce qu'elle est difficile qu'elle nous appelle à changer nos pratiques désuètes et dispendieuses.

Réformer pour renforcer durablement notre croissance

Et je suis venu en Mayenne affirmer l'ambition du gouvernement de réformer pour renforcer durablement notre croissance

Créons *un climat favorable aux acteurs économiques* (poursuivons la baisse des prélèvements, soutenons l'innovation, réussissons la promotion de la valeur travail, restaurons l'attractivité de la France),

- *Mettons sous tension l'Etat pour qu'il accroisse sa performance et son efficacité*

- *Préparerons l'avenir*, par la réforme des retraites, celle de l'assurance maladie, par la réduction des déficits pour ne pas laisser à nos enfants le fardeau de la dette).

Le gouvernement a choisi une politique économique motrice de la réforme et adaptée à la conjoncture. Et d'un mot, je voudrais vous faire partager notre appréciation de la situation économique actuelle.

Quelle est notre appréciation de la situation conjoncturelle ?

Nous croyons fermement que la croissance faible n'est pas une fatalité : *la tendance* de l'économie française se situe à 2 à 2,5%, pas à 1% de croissance.

La capacité de croissance de l'économie est là, mais depuis l'été dernier le climat général est à l'incertitude. Heureusement, cette incertitude s'estompe aujourd'hui.

Le scénario noir s'est éloigné, celui de l'enlisement du conflit Irakien, celui de la flambée des *cours du pétrole*. Cela signifie moins d'inflation et plus de pouvoir d'achat.

***La situation financière des ménages* est plutôt bonne : leur pouvoir d'achat progresse, grâce aux baisses d'impôts, et pour les salariés les plus modestes grâce à la convergence des SMICs, à partir du 1er juillet.**

Les entreprises veulent investir **: elles en ont besoin et le ferons dès lors que les perspectives de demande s'améliorent et que les taux restent bas. Avec la reprise de la demande, elles auront également besoin de reconstituer leurs stocks.**
Ma conviction est que la politique économique de la France, malgré la situation difficile que nous traversons, repose sur des fondements solides et que la réforme de notre administration est en marche.

La maîtrise des dépenses publiques nous permettra de réduire nos déficits et de baisser significativement les impôts.

En terminant, en forme de confidence en cet instant de retour à mes origines, je vous avouerai ce qui continue de me surprendre dans la vie politique.

C'est l'extrême difficulté qui est la notre à raisonne logiquement, à débattre lucidement, à décider fermement pour le moyen et long terme. En nous soustrayant enfin à la tyrannie du court terme qui commande à tout.

On ne construit pas une entreprise en une année et la France encore moins.

Alors, Mesdames et messieurs, et chers amis, face aux grands défis qui nous sont lancés, donnons l'exemple. Promettons-nous, nous les Mayennais, qui avons reçu dans nos gênes, en naissant, cette aptitude à intégrer le temps, la durée dans nos vies, promettons-nous de porter la parole, de semer cette graine de sagesse dans le cœur de chaque Français pour qu'il comprenne :

- *qu'il ne peut pas tout attendre de son pays*
- *qu'il lui doit au contraire le meilleur de lui-même*
- *qu'il demande moins pour lui-même, afin de transmettre plus à ses enfants.*

En lui promettant, en revanche, que c'est ainsi qu'il retrouvera la fierté, l'espérance et la foi dans l'avenir de la France.