Intervention d'Alain Lambert,
Ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire

« La gouvernance budgétaire »

Dîner du Cercle de la Revue des Deux Mondes
Mardi 21 octobre 2003

Monsieur le président,

Messieurs les ambassadeurs,

***Mesdames et Messieurs, chers amis*,**

Merci de m'accueillir au sein de votre cercle prestigieux. Et de me conférer, M. le Président, cet honneur de m'exprimer sur cette ardente obligation qu'est devenue la modernisation de la France.

Merci aussi de m'offrir la confidentialité, qui permet de s'exprimer librement, sans précaution excessive de langage. Je m'obligerai en retour à l'expression sincère des mes convictions.

Je viens donc échanger avec vous, avec simplicité et confiance, de la France, du pays dont nous sommes les enfants ou les amis, d'une France que nous aimons et que nous voudrions voir s'ouvrir au monde avec plus de sérénité, de force et de chance.

C'est à travers le prisme de la modernisation de l'Etat et, plus précisément de la « Gouvernance budgétaire » que je me propose d'entrer en dialogue avec vous.

Le terme de *Gouvernance*, même s'il est galvaudé aujourd'hui, traduit bien les enjeux d'aujourd'hui. Ce vocable est né aux Etats-Unis à propos du *Gouvernement d'entreprise*, quand s'affirmait le pouvoir des actionnaires au détriment des salariés, des clients et des entreprises.

L'opinion le découvre lors de la crise asiatique de 1997 quand la Banque mondiale reconnaît que le marché ne peut, seul, garantir l'allocation optimale des ressources.

La « Gouvernance » de l'Etat peut se définir comme *l'ensemble des règles qui président à l'élaboration des choix collectifs, à leur légitimation, à leur mise en œuvre et leur contrôle* ». Elle est, de ce fait, au cœur de la modernisation de l'Etat.

Aujourd'hui les contribuables expriment à l'endroit des Etats les mêmes exigences que les actionnaires vis-à-vis des entreprises. Celles de la performance et de la transparence dans les choix.

1. L'ETAT AURA FAIT LA FRANCE. PUIS IL S'EST ENDORMI !

L'Etat subit un séisme profond

Avant d'évoquer les questions budgétaires, j'aimerais évoquer l'Etat et son rôle.

Depuis le 18e siècle, l'Etat aura été le *moteur de la modernité de la France*.

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 ;**
- ***l'affirmation du lien social*, avec le développement de la solidarité.**

Ce modèle séculaire est aujourd'hui ébranlé. Ebranlé par :

- **l'ouverture des économies,**
- **l'émergence des organisations multinationales,**
- **le développement des collectivités locales,**
- **et surtout l'autonomie des acteurs économiques et sociaux.**

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

Pour ce faire il doit repenser son mode d'organisation et notamment son *rapport aux prélèvements obligatoires*, et son *mode régulation de la société* par des subsides sans cesse croissants à divers agents économiques.

Le choc est sans doute brutal pour les Français qui ont longtemps espéré d'un Etat omniprésent plein emploi et progrès social.

Mais, la *nouvelle richesse des nations*, c'est la maîtrise technologique, la faculté d'attirer les talents les plus innovants (entrepreneurs & chercheurs) et les entreprises à forte valeur ajoutée.

Loin d'être hors jeu, l'Etat se doit être attractif en offrant le meilleur environnement possible.

L'Etat doit devenir un Etat moderne dont *la gestion publique par objectifs* doit s'inspirer de celle des entreprises.

Notre retard est considérable

Malheureusement, le modèle d'un Etat à la fois Etat-Nation, Etat jacobin et Etat providence a engendré une avalanche de réglementation et de dépenses publiques, amplifiée depuis le début des années 80.

Alors que nos concurrents, engageaient des réformes ambitieuses de leur gestion publique, que les entreprises françaises se restructuraient, l'Etat en France s'illustrait par l'immobilisme.

L'heure de la Réforme a sonné. Pour les retraites, la décentralisation, la réforme de l'Etat et l'assurance maladie, comme s'y engage le gouvernement.

Cette modernisation n'exige ni sang, ni larmes.

Elle doit au contraire conforter la part d'espérance que chaque Français doit vouloir offrir à ses enfants ou aux générations futures.

L'exemple canadien

Je citerai l'exemple du Canada **qui invite à l'espoir.**

- Ce pays a résorbé, en 4 ans, un déficit public de plus de 6 points de PIB (en France 90 Mds €).

- **Ses comptes publics sont excédentaires pour son 6e exercice consécutif.**
- **Sa dette a été réduite de 20 points de PIB**

L'ajustement a été vertueux sans hausse de fiscalité, par la réduction de la dépense (10 % en 4 ans). Car à la base, ont été repensées toutes les missions de l'Etat.

Cette modernisation de l'Etat a été menée collégialement, avec le soutien de l'opinion. Et pour la 1ère fois dans l'histoire du Canada, l'équipe gouvernementale a été reconduite pour un 3e mandat.

2. MODERNISONS LA FRANCE EN MODERNISANT L'ETAT.

La nouvelle constitution financière de la France

Sommes-nous capables de la même d'audace ? Je le crois, et je crois que ce projet commun peut rassembler les Français.

Nous disposons d'un outil : la « nouvelle constitution financière » d' août 2001.

J'ai pour ma part beaucoup œuvré à son adoption, bien qu'alors dans l'opposition. Et j'ai aujourd'hui l'honneur de présider à sa mise en œuvre.

Il s'agit d'une « *Révolution silencieuse », notre* gestion publique passant d'une « logique de moyens » à une « logique de résultats ».

A compter de 2006, les budgets de chaque ministère seront articulés en « programmes » correspondant à des missions précises. Chacun de ces programmes devra contenir des objectifs de performance et des indicateurs permettant de mesurer les résultats atteints.

Cette réforme *bouleverse une tradition séculaire*, par :
- *L'obligation pour les ministères* de formuler des objectifs de politiques publiques avant de demander des crédits ;
- *L'engagement* sur un niveau de performance ;
- *La justification* de la dépense au premier euro ;
- *Le re-engeneering* des organisations pour éviter les doublons.

Cette nouvelle constitution financière révolutionne le cadre de la gouvernance budgétaire et fournit un levier pour réformer l'Etat.

Je voudrais lever toute ambiguïté : si elle met en place des outils modernes de *management de l'administration*, elle n'offre pas de remède aux déficits. Ce n'est pas son objet immédiat, qui est plus « micro-économique ».

Aussi mettons-nous parallèlement en place des *disciplines* qui améliorent notre politique budgétaire, au sens macroéconomique.

Privilégier des outils spécifiques de cadrage budgétaire

Si nous nous intéressons aux autres pays de l'OCDE, à l'évidence, deux facteurs-clefs fondent les succès des ajustements budgétaires :
- la *programmation* d'une trajectoire pluriannuelle de finances publiques ;
- la définition de *règles de comportement* face aux fluctuations de la conjoncture.

Le pacte de stabilité européen nous conduit déjà à formaliser une programmation pluriannuelle.

Nous avons innové cette année en explicitant une <u>règle de comportement</u> budgétaire qui indique en amont comment nous traiterons les aléas conjoncturels.

Ainsi la programmation 2005-2007 réaffirme notre objectif de *maîtrise des dépenses* dans la durée, avec un taux de progression limité à 1 % par an.

S'agissant des *recettes,* elle marque notre engagement à affecter les *bonnes nouvelles* ou « cagnottes » à la réduction du déficit. Les *baisses d'impôts* seront financées par des économies pérennes.

Nous jetons ainsi les bases d'une <u>politique budgétaire prévoyante</u> qui évitera la répétition des erreurs du passé…

X

Au total, la nouvelle gouvernance budgétaire s'incarne dans deux directions :

- **La modernisation des outils de la gestion publique au quotidien avec la *nouvelle constitution financière* ;**
- **La définition d'une *stratégie claire et transparente de finances publiques à moyen terme*.**

Quelles sont les étapes suivantes ?

J'en vois trois :

1°. Faire œuvre <u>de pédagogie auprès de nos concitoyens</u> pour mieux faire partager l'idée qu'un bon budget n'est pas un budget qui augmente mais un budget qui finance une politique efficace.

Un sondage récent indique que le chemin sera long puisque que l'idée d'un « *service public de qualité à un moindre coût* » est perçue majoritairement comme « contradictoire » et « irréalisable ».

2°. *Améliorer le travail gouvernemental pour faire partager cet impératif de réduction du déficit et de maîtrise de la dépense.*

Un ministre ne doit pas mesurer la valeur de son action à la marge d'augmentation de ses crédits, ni à la production de nouvelles normes juridiques, mais aux réformes qu'il conduit et à la simplification des textes.

Je souhaite qu'à l'occasion de la mise en œuvre de la nouvelle constitution financière « *chaque Ministre soit son propre Ministre du budget* », c'est-à-dire initiateur et maître d'œuvre de ses réformes, garant de la tenue de l'exécution de son budget, comptable de ses résultats au regard des objectifs qui lui sont assignés par le Parlement.

3°. *Lutter contre le « prêt à penser »,* encore trop présent dans les esprits sinon dans les écoles et les universités, et qui entretient trop le culte de la dépense publique et le mythe du *multiplicateur keynésien*.

Keynes, homme sage, aurait été sans doute le premier à rappeler que les équations de laboratoires n'ont plus de sens dans un monde réel où le niveau de dépenses publiques atteint 54 % du PIB.

Rappelons qu'avec des prélèvements obligatoires qui s'élèvent à 44% du PIB l'impact positif d'un surcroît de dépenses publiques est stérilisé par le surcroît d'impôt nécessaire pour les financer.

X

Je ne veux pas conclure sans vous faire partager *ma foi en l'avenir* et vous rassurer sur *notre capacité à aller de l'avant.*

***Chassons l'idée du déclin*. Une fraction de l'élite de notre pays est peut-être insuffisamment exposée aux risques et aurait perdu de sa force d'entraînement.**

Au contraire, nous devons *croire en notre capacité à rebondir.* En redonnant confiance aux Français, en leur parlant franchement, en reconnaissant la valeur de leur travail, en manifestant notre persévérance même si le vent est de face, nous voulons dissiper l'inquiétude et la résignation. C'est ainsi que nous construirons une France plus forte et plus compétitive.

Et ainsi nous lui redonnerons la place qui lui permet de porter haut ses valeurs dans le monde.

Je vous remercie.