Intervention d'Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire

2e rencontres internationales de la gestion publique

22 & 23 mai 2003

Mesdames, messieurs,

En ma qualité de ministre du budget et également de ministre de la réforme budgétaire, je suis heureux d'accueillir, en ce lieu, des praticiens de la réforme de l'Etat.

Au cours de mes déplacements à l'étranger, j'ai pu constater que nous étions tous confrontés aux mêmes contraintes d'adaptation et de modernisation.

Partout, nous devons *imaginer des solutions innovantes*.

Partout, nous devons vaincre les réticences naturelles au changement.

Ces rencontres internationales sont l'occasion de *dialoguer et d'échanger nos expériences*.

Car il est toujours précieux d'analyser les réformes des autres, et de comprendre les raisons de leur succès - ou de leur échec. D'autant que j'ai la charge de mettre en œuvre la nouvelle Constitution financière de la France. Et que je puise à travers les exemples étrangers l'inspiration de nouvelles réformes.

Dans le dialogue avec mes interlocuteurs étrangers, avec lesquels je partage la passion de l'Etat et du service de nos concitoyens, je trouve une source inépuisable d'enthousiasme et d'énergie.

Pour vous convaincre, si besoin est, de l'actualité de la gestion publique en France, j'évoquerai les bonnes pratiques que j'ai découvertes à l'étranger et que je souhaite mettre en œuvre en France.

1- Observer les bonnes pratiques dans les administrations étrangères

Observer les bonnes pratiques des autres administrations est une démarche d'humilité et d'efficacité.

Les ministres du Budget sont habituellement très sédentaires. Vous en imaginez la raison : la caisse de l'Etat doit être tenue et mieux vaut ne pas la quitter trop souvent des yeux !

J'ai donc en quelque sorte innové en me rendant dans des pays aux expériences innovantes : l'Italie et le Canada. Je ne le regrette pas : ces visites ont été riches de découvertes.

La réforme des procédures d'achats publics

***Tout d'abord l'Italie* où j'ai étudié la modernisation des procédures d'achats publics.**

Ce pays a mis en place en 2000 une structure unique d'achat, la *CONSIP*, qui s'appuie sur un site Internet avec catalogue en ligne et enchères électroniques inversées.

Les résultats sont impressionnants : sur les principales lignes d'achat, des réductions moyennes de coûts unitaires de 20 à 30 % ont été enregistrées, avec des pics à 75 % pour les achats de téléphones portables et 50 % pour la téléphonie fixe.

L'économie constatée en 2002 est de 2,8 Mds€, sans doute de 3,8 Mds€ pour cette année.

Pourquoi ne pas mettre en œuvre semblable réforme en France ? Pourquoi nous priver de tels progrès ?

J'ai donc décidé, au début de cette année, une refonte générale des procédures d'achat : réforme du code des marchés publics, expérimentation au niveau du ministère des finances d'une « normalisation » et d'une « globalisation» des achats, mise en place d'un portail électronique avec généralisation des enchères inversées, etc.

Elle doit produire ses fruits à partir de 2004.

Le redressement des finances publiques

J'évoquerai également l'exemple canadien où j'ai effectué dernièrement une visite officielle. En moins de 4 ans à partir de 1994, a été résorbé un déficit public de plus de 6 points de PIB.

Aujourd'hui le Canada achève son 6e exercice consécutif excédentaire. Le poids de la dette a baissé de 20 points de PIB entre 1995 et 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 en recourant à 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.

La encore pourquoi ne pas s'inspirer d'une telle réforme ?

J'ai donc proposé, cette année, 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.

2- Sur la nouvelle constitution financière

Quelques mots à présent sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution financière de la France.

Dans les années 1998-1999, nous avons pris conscience de notre retard sur le mouvement général de réforme du management public des pays de l'OCDE.

Je me suis personnellement impliqué dans l'élaboration de cette nouvelle Constitution financière, promulguée le 1er août 2001 et qui donne à la France l'opportunité de rattraper son retard.

Aujourd'hui, j'ai l'honneur de la mettre en œuvre. Cette loi organique relative aux lois de finance, « LOLF » dans notre jargon, s'apparente à une révolution silencieuse, car elle demeure inconnue du grand public, et la presse ne se passionne guère pour cette matière aride qu'est le management public.

Une nouvelle gestion publique

Elle bouleverse pourtant l'organisation de la gestion publique. Par:

- ***L'obligation* de formuler des objectifs de politiques publiques avant de demander des crédits ;**
- ***L'engagement* sur un niveau de performance ;**
- ***Le passage* à un principe de budget de responsabilité où les gestionnaires font face au sein de leur enveloppe aux dérapages ;**
- ***La justification* de la dépense publique au premier euro ;**

- ***L'étude*** **des organisations administratives en fonction des missions qu'elles exercent et identifier les doublons.**

Cette réforme majeure repose sur *trois piliers* :

- *l'efficacité* avec une responsabilisation accrue des gestionnaires, auxquels est accordée une plus grande lisibilité de gestion, assortie d'un engagement sur *des objectifs de résultats et un niveau de performance ;*

- *la transparence* avec un rôle plus actif des parlementaires dans l'autorisation et le contrôle de la dépense;

- *la lisibilité* avec une plus grande clarté des choix stratégiques, par la création d'outils d'analyse des charges et des ressources ainsi que des coûts des politiques publiques.

Les moyens de cette réforme

Quatre volets accompagnent cette réforme.

1. Le premier a trait à la structuration du budget de l'Etat en programmes et non plus par nature de dépenses. L'ensemble de la nomenclature budgétaire sera donc revisité, avec l'identification des politiques conduites.

2. Parallèlement, le système comptable sera revu pour s'inspirer de celui des entreprises et garantir la sincérité et la clarté de la gestion publique.

3. Un nouveau management et un nouveau mode d'action publique naissent avec l'instauration d'un vrai dialogue de gestion entre administration centrale et services déconcentrés.

4. Enfin, le système d'information budgétaire et comptable doit être revu afin d'améliorer l'exécution de la dépense et la connaissance des coûts.

Ce chantier, baptisé Moderfie, est balisé avec : une structure de projet, un dispositif de formation, un dispositif de communication, des échéances claires, une feuille de route précise, les enseignements des nombreuses expérimentations, autant d'outils à notre disposition.

Cette révolution maîtrisée appelle la mobilisation de tous, les agents de l'Etat et les élus au premier chef, mais aussi les observateurs attentifs de la dépense publique, les chefs d'entreprise, les journalistes, les universitaires.

Pour relever un tel enjeu, il faut tirer parti des expériences étrangères. D'où l'importance de manifestations comme ces rencontres de la gestion publique. Aussi je tiens particulièrement à remercier les équipes de l'IGPDE, et celles de l'OCDE, qui se sont impliquées dans son organisation.

Je voudrais rappeler, en conclusion, que réformer l'administration représente plus qu'une ardente obligation.

C'est une vraie nécessité.

A travers la réforme de l'Etat, ce sont les missions de la puissance publique, leur exercice quotidien par les agents, et donc l'utilisation de l'argent public prélevé sur les contribuables d'aujourd'hui et de demain qui vont devoir évoluer en profondeur.

Mais au-delà, il s'agit d'abord d'un enjeu de démocratie.

Comment conserver le cadre actuel d'une dépense publique sans cesse croissante sans réflexion sur les actions menées par l'Etat, sans objectifs lisibles et aisément identifiables ?

Nous ne pouvons plus accepter un niveau si élevé de prélèvements obligatoires sans justifier de leur emploi.

Au-delà de la réforme de la gestion publique, l'enjeu est de revitaliser le débat public sur l'Etat, ses missions et son organisation.

Aussi vos échanges seront passionnants : je forme le vœu qu'ils vous apportent des réponses précieuses à nos questions. Je vous souhaite d'excellents travaux.

Je vous remercie.