

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

B E R C Y

N ° 1 6 8

PRIX GUY-CARCASSONNE
« *LE MONDE-POUVOIRS-CLUB DES JURISTES* »
DU MEILLEUR ARTICLE CONSTITUTIONNEL

Guy Carcassonne, constitutionnaliste reconnu, eut une vraie passion, celle de l'Université, et un engagement, celui de partager son enseignement avec ses étudiants.

En sa mémoire, le prix Guy-Carcassonne récompense chaque année l'auteur de moins de 40 ans d'un article inédit de cinq mille signes portant sur une question constitutionnelle, *lato sensu*, liée à l'actualité française ou étrangère. Cet article doit aider à faire comprendre au plus grand nombre les enjeux juridiques, politiques et sociaux posés par cette question constitutionnelle.

Le prix Guy-Carcassonne sera décerné pour la sixième fois en juin 2019. Les candidats devront adresser leur article entre le 31 mars et le 1^{er} mai à l'adresse e-mail dédiée au prix :

prixguycarcassonne@leclubdesjuristes.com

Le jury du prix sera constitué de membres de la revue *Pouvoirs*, du Club des juristes et de la rédaction du journal *Le Monde*, ainsi que de deux professeurs de droit public ou science politique étrangers.

Le lauréat, outre un prix de 1 500 euros, verra son article publié dans le journal *Le Monde* et sur les sites internet de la revue *Pouvoirs* et du Club des juristes.

Pour concourir et obtenir le règlement du prix, consulter :

LeClubdesJuristes.com

Revue-Pouvoirs.fr

COMMUNIQUÉ

Pouvoirs a retiré de la publication l'article de Kibessoun Pierre Claver Millogo « La Cour pénale internationale : une juridiction controversée ? » (*Pouvoirs*, n° 165, 2018, p. 125-135), en raison du **plagiat manifeste** de l'article de Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, « Union africaine *versus* Cour pénale internationale : répondre aux objections et sortir de la crise » (*Études internationales*, vol. 45, n° 1, 2014, p. 5-26; disponible sur fss.ulaval.ca).

5

En conséquence, cet article n'apparaît plus sur le site Revue-Pouvoirs.fr ainsi que sur le portail Cairn.

Nous nous excusons auprès de nos lecteurs et réitérons nos regrets à l'auteur.

PHILIPPE BEZES, FLORENCE DESCAMPS ET SCOTT VIALLET-THÉVENIN Bercy : empire ou constellation de principautés ?	9
ALAIN LAMBERT Les ministres de Bercy, pilotes ou otages de la structure ?	29
ALEXANDRE SINÉ Cycles de vie à Bercy Vingt-deux mois pour réussir aux commandes des Finances	39
RAPHAËL LEGENDRE Le prélèvement à la source, ou la bataille de Bercy	51
STÉPHANIE DAMAREY Bercy, un vrai premier ministère ? L'arme du budget	59
MARCEL POCHARD Les personnels de Bercy Entre excellence, corporatismes et hubris	73

MICHEL SAPIN Bercy et les lobbies	91
AMÉLIE DE MONTCHALIN Savoir, c'est pouvoir Les députés face à Bercy	99
RENAUD BOURGET Le ministre des Finances selon Gaston Jèze : États-Unis, Angleterre et Argentine	105

CHRONIQUES**REPÈRES ÉTRANGERS**

(1^{er} juillet – 30 septembre 2018)

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE LAGEOT	127
---	-----

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} juillet – 30 septembre 2018)

JEAN GICQUEL ET JEAN-ÉRIC GICQUEL	149
Summaries	185

BERCY EST ÉTUDIÉ PAR

PHILIPPE BEZES, directeur de recherche CNRS au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po Paris. Il a récemment coédité *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top* (Edward Elgar, 2016).

RENAUD BOURGET, maître de conférences à l'École de droit de la Sorbonne (université Paris 1), président de la section française de l'Institut ibéroaméricain de droit constitutionnel, professeur invité à l'université Santo Tomás (Colombie) et à l'Université pontificale catholique du Pérou. Il a notamment publié *La Science juridique et le droit financier et fiscal* (Dalloz, 2012).

STÉPHANIE DAMAREY, professeure agrégée de droit public, directrice du master 2 Finances et fiscalité publiques de l'université de Lille. Elle est l'auteure de *Droit public financier* (Dalloz, 2018).

8

FLORENCE DESCAMPS, maître de conférences habilitée à diriger des recherches en histoire contemporaine à l'École pratique des hautes études-PSL. Elle a récemment dirigé, avec Laure Quennouëlle-Corre, la publication d'*Une fiscalité de guerre ? Contraintes, innovations, résistances* (CHEFF, 2018).

ALAIN LAMBERT, homme politique, juriste de formation, ancien ministre du Budget. Président de la commission des finances au Sénat entre 1998 et 2002, il a fondé, avec Didier Migaud, la loi organique relative aux lois de finances. Il est notamment l'auteur de *Déficits publics : la démocratie en danger* (Armand Colin, 2013) (al@alain-lambert.org; Alain-Lambert.org).

RAPHAËL LEGENDRE, journaliste éditorialiste à *L'Opinion*, ancien rédacteur en chef adjoint de *La Correspondance économique*. Spécialiste des questions budgétaires et fiscales, il couvre Bercy depuis plus de dix ans.

AMÉLIE DE MONTCHALIN, députée de l'Essonne. Membre de la commission des finances et vice-présidente du groupe REM à l'Assemblée nationale, elle a auparavant exercé des responsabilités professionnelles dans l'expertise économique et les affaires publiques.

MARCEL POCHARD, conseiller d'État honoraire, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique. Il a notamment rédigé l'étude annuelle 2003 du Conseil d'État consacrée aux « perspectives pour la fonction publique ».

ALEXANDRE SINÉ, docteur en science politique, secrétaire général du groupe de protection sociale Humanis. Après être passé par le ministère des Finances et la direction du Budget, puis par l'Inspection générale des finances, il a été directeur de cabinet du ministre de l'Éducation.

SCOTT VIALLET-THÉVENIN, post-doctorant au laboratoire d'excellence Structurations des mondes sociaux à l'université Toulouse Jean-Jaurès. Il a notamment dirigé, avec Sebastian Billows, la publication de *Gouvernement et action publique*, n° 4, *Politiques de la concurrence : une trajectoire française* (Presses de Sciences Po, 2016).

PHILIPPE BEZES
FLORENCE DESCAMPS
SCOTT VIALLET-THÉVENIN

BERCY : EMPIRE
OU CONSTELLATION
DE PRINCIPAUTÉS ?

9

L' image publique du ministère de l'Économie et des Finances est largement celle d'un acteur collectif homogène, voire univoque, comme le suggèrent le surnom topographique qu'on lui donne, « Bercy » – et antérieurement à 1989 « Rivoli » –, et les rhétoriques qui lui sont généralement associées. Cette représentation collective est d'abord liée à l'abondante couverture médiatique et éditoriale dont il est constamment l'objet et aux manières qu'ont les journalistes mais aussi les hommes politiques, anciens ministres de l'Économie et des Finances, d'en parler. On ne compte plus les ouvrages sur le ministère qui insistent, en le réifiant, sur sa centralité, sur l'image d'une « forteresse » tantôt assiégée par les ministères dits dépensiers, tantôt conquérante lorsqu'elle impose ses contraintes (budgétaires) ou son influence (dans les luttes d'idées et l'orientation des réformes), et sur l'idée d'un lieu de pouvoir (par les capitaux de ses hauts fonctionnaires et leurs capacités, présumées homogènes, de circulation et de domination, en vertu des arbitrages favorables qu'impose la maison)¹. Dans un ouvrage publié en septembre 2018, le journaliste

1. Citons ici quelques ouvrages ou articles : Xavier Beauchamps, *Un État dans l'État ?*, Paris, Bordas, 1976 ; Michel Sapin, « Le vrai pouvoir de Bercy », *Pouvoirs*, n° 68, 1994, p. 55-59 ; Jean Arthuis, *Dans les coulisses de Bercy. Le cinquième pouvoir*, Paris, Albin Michel, 1998 ; Ghislaine Ottenheimer, *Les Intouchables*, Paris, Albin Michel, 2004 ; Thomas Bronnec et Laurent Fargues, *Bercy au cœur du pouvoir*, Paris, Denoël, 2011 ; Frédéric Says et Marion L'Hour, *Dans l'enfer de Bercy*, Paris, JC Lattès, 2017.

Laurent Mauduit décrit l'influence des hauts fonctionnaires du ministère à travers l'idée d'une « pensée bercyenne »². Cette représentation d'un acteur unique, univoque et dominateur est accentuée visuellement et architecturalement par les images de place forte ou de muraille que dégage le bâtiment de Paul Chemetov, inauguré en 1989 et empruntant aux codes de l'époque médiévale avec ses « douves », ses « piles » et ses « arches ». Pourtant, dès qu'on pénètre dans l'enceinte du ministère – véritable ville dans la ville –, l'apparente unité de lieu et de structure se fragmente en bâtiments (Colbert, Vauban, Turgot, etc.), en directions (Trésor, Budget, Finances publiques), qui se donnent à voir comme autant de « principautés » autonomes, mues par des temporalités et des modes d'action spécifiques. Peut-on dès lors parler encore d'un ministère ? Ou au contraire d'un ensemble fragmenté d'organisations vues comme des principautés autonomes en concurrence ? Qu'est-ce qui fait alors la cohérence de Bercy ? Tels sont les enjeux qu'aborde cet article.

UN MINISTÈRE DOMINATEUR AU CŒUR DES GRANDS TOURNANTS DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'image de pouvoir et de puissance, projetée par les médias et largement partagée par les citoyens-contribuables, trouve sa source dans des données factuelles et objectives.

Un poids lourd de l'appareil d'État

Rappelons d'abord que le ministère de l'Économie et des Finances a le monopole ou presque de la collecte de l'argent public pour les besoins de l'État et que dans ce but il dispose de pouvoirs spécifiques de prélèvement et de contrainte sur la population. À ce titre, il a, pendant longtemps, représenté le troisième effectif des ministères en France après ceux de l'Éducation nationale et de la Défense, puis le quatrième, celui de l'Intérieur venant s'intercaler à partir de 2007. Les effectifs du « MINEFI » sont donc importants même s'ils n'échappent pas, comme les chiffres l'indiquent, à une diminution régulière : 213 000 agents en 1986 (9,9 % des effectifs de l'État), 180 900 en 2007 (8,2 %) et 146 650 en 2015 (6,1 %), avec des baisses croissantes de décennie en décennie (– 0,8 % entre 1986 et 1996, – 1,4 % entre 1996 et 2006 et – 2,5 % entre 2005 et 2015)³. Au-delà des chiffres bruts, la force du ministère tient d'abord

2. *La Caste*, Paris, La Découverte, 2018.

3. Cour des comptes, *Les Effectifs de l'État, 1980-2008. Un état des lieux*, Paris,

au prestige et au pouvoir de ses élites (inspecteurs des finances, administrateurs, économistes, corps techniques de l'État, contrôleurs des finances publiques), ainsi qu'à leurs capacités de placement et d'exportation dans les cabinets ministériels ou dans les secteurs public et privé⁴. Au sein de l'appareil d'État, par rapport à d'autres ministères moins richement dotés, le MINEFI bénéficie, outre d'un quota non négligeable d'énarques chaque année⁵, de concours de recrutements spécialisés, d'écoles qualifiantes (46 111 agents de catégories A en 2015, soit 31,5 % de ses agents), de carrières structurées et ascendantes, d'emplois de « débouchés » et de rémunérations attractives (primes conséquentes)⁶. À cela s'ajoute l'importance de l'implantation territoriale et du nombre des agents au sein de ses administrations opérationnelles, également bien lotis en matière de primes. La Direction générale des finances publiques, dite DGFIP, résultat de la fusion entre la Comptabilité publique/Trésor public et les Impôts, compte 90 640 agents dans ses services territoriaux (les DRFIP et DDFIP) en 2018 (contre 104 640 en 2012)⁷, qui ont la responsabilité au niveau local du calcul et du recouvrement des recettes fiscales, du contentieux fiscal, de la tenue des comptes de l'État et de conseils aux collectivités, aux élus et aux établissements publics (cf. les anciens trésoriers-payeurs généraux devenus les puissants directeurs régionaux des finances publiques). À ce réseau historiquement majeur s'ajoutent les agents des Douanes (17 000 agents environ en 2018, mais 19 000 agents en 2004), une partie de ceux des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (les DIRECCTE comptant 3 977 agents en 2012) ainsi que les agents de l'Insee sur le territoire (3 616). Ces données, même en réduction nette en raison des rationalisations des années 2000 qui ont largement touché le ministère, montrent la prégnance de l'ancrage territorial de ce dernier et sa double

11

La Documentation française, 2009; *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Faits et chiffres. Édition 2017*, Paris, La Documentation française, 2017.

4. Laure Quennouëlle-Corre, *La Direction du Trésor, 1947-1967. L'État-banquier et la croissance*, Paris, CHEFF, 2000; Sarah Kolopp, *Le Trésor et ses mondes. Contribution à une sociologie relationnelle de l'État (1966-1995)*, thèse de sciences de la société, ENS-PSL, 2017.

5. Les élèves de l'École nationale d'administration affectés aux Finances (inspecteurs et administrateurs) représentent 25 % d'une promotion en 2010, 19,8 % en 2000, 23,9 % en 1990 et 22,6 % en 1980 (données gracieusement communiquées par Luc Rouban, chercheur au Cevipof).

6. La Cour des comptes avait fait la liste de certains de ces avantages à propos de la Direction générale des impôts et de la Direction générale du Trésor dans son rapport au président de la République intitulé « La fonction publique de l'État » et publié en décembre 1999.

7. La DGFIP compte au total 103 000 agents en 2018 contre 124 000 en 2008 (Cour des comptes, « La DGFIP, dix ans après la fusion. Une transformation à accélérer », 20 juin 2018).

dimension : l'emprise du rapport historique entre les administrations des finances et leurs assujettis ; la force du nombre, qui correspond aussi à une profonde implantation des organisations syndicales susceptibles d'alimenter une forte conflictualité sociale et de puissants mouvements sociaux, comme en 1989 aux Impôts ou en 2000 à l'occasion de la fusion manquée de la Direction générale de la comptabilité publique et de la Direction générale des impôts. Ces éléments accréditent l'idée d'un ministère privilégié, structuré, et d'un véritable lieu de pouvoir.

La centralité des fonctions financières

12 À bien des égards, cette représentation d'un acteur économique et financier homogène et puissant, placé au cœur de l'État, est justifiée dans la mesure où des configurations historiques différentes lui ont conféré sa centralité.

On peut d'abord avancer que sa centralité est « structurelle » ou « relationnelle » et fondée sur le rôle cardinal progressivement acquis par la direction du Budget dans la procédure budgétaire, c'est-à-dire dans les opérations multiples qui vont des conférences budgétaires et des cadrages aux décisions d'allocations des budgets, en passant par les multiples négociations et arbitrages ainsi que les conférences de performance sur les choix des objectifs et des indicateurs. Ce pouvoir budgétaire s'est construit au rythme de la transformation du rôle de l'État au xx^e siècle, à travers les crises financières provoquées par deux guerres mondiales et la disparition de l'empire colonial, et grâce à l'instauration d'une constitution financière robuste lors de l'avènement de la V^e République⁸. Ce pouvoir de prévoir et de répartir les dépenses s'est doublé dans le même temps de la mise en place du contrôle financier, venu s'ajouter au contrôle comptable assuré par la Comptabilité publique⁹. À l'issue de ce processus, la prééminence de Bercy (sur le Parlement et sur les autres ministères) ne fait pas de doute en raison des contraintes temporelles qui l'avantagent, des pouvoirs constitutionnels favorables à l'exécutif et au ministère (même après le vote de la LOLF¹⁰), de sa maîtrise des instruments et des asymétries d'expertises et d'informations qui donnent à la direction du Budget une vue panoptique et des avantages certains

8. Philippe Bezes, Florence Descamps, Sébastien Kott et Lucile Tallineau (dir.), *L'Invention de la gestion des finances publiques. Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, Paris, CHEFF, 2013.

9. Sébastien Kott, *Le Contrôle des dépenses engagées. Évolutions d'une fonction*, Paris, CHEFF, 2004.

10. Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

sur l'ensemble des arbitrages en cours¹¹. Dans le contexte d'accroissement de la dette et d'institutionnalisation des politiques d'austérité qui prévaut depuis les années 1980, mais aussi avec l'adoption de normes européennes contraignantes (des normes du traité de Maastricht de 1992 puis du Pacte de stabilité et de croissance du traité d'Amsterdam de 1997 à celles du *six-pack* de 2011 puis du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire européenne, dit TSCG, de 2012, suivi par le *two-pack* de 2013), la centralisation de l'activité budgétaire n'a cessé de se renforcer. D'ailleurs, si le ministère du Budget a toujours contrôlé étroitement les comptes et les pratiques budgétaires de l'État, son emprise s'est également étendue depuis le traité d'Amsterdam de 1997 aux comptes sociaux (avec la mise en place d'une loi de financement de la sécurité sociale et d'objectif national de dépenses d'assurance maladie en 1996) et, de manière plus incrémentale, aux collectivités locales à travers trois mécanismes : le rationnement de leurs recettes, la suppression du pouvoir fiscal local et, depuis 2018, l'encadrement de l'évolution de leurs dépenses par des normes¹². Pour autant, cette puissance des fonctions budgétaires-financières dans le cadre national doit être relativisée car le ministère a perdu le contrôle de la politique monétaire, transféré à la Banque centrale européenne à partir de 1999, tandis que les politiques budgétaires sont sévèrement encadrées et régies par les normes et objectifs européens mentionnés ci-dessus.

13

Un rôle décisif dans le choix des politiques publiques

De la même manière, les évolutions des politiques économiques ont également renforcé la centralité du ministère de l'Économie et des Finances. Dans la période qui suit la Seconde Guerre mondiale, à la faveur de la Reconstruction et pendant les Trente Glorieuses, le ministère des Finances et ses hauts fonctionnaires se sont progressivement « convertis » à la planification, à la modernisation économique et aux politiques keynésiennes¹³. Désormais fusionné avec les Affaires économiques, le ministère

11. Alexandre Siné, *L'Ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, 2006.

12. Sur la santé, cf. Frédéric Pierru, « Budgétiser l'assurance maladie. Heurs et malheurs d'un instrument de maîtrise des dépenses publiques : l'enveloppe globale (1976-2010) », in Philippe Bezes et Alexandre Siné (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 393-449. Sur les collectivités locales, cf. Patrick Le Lidec, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », *ibid.*, p. 149-192.

13. Michel Margairaz, *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion, 1932-1952*, Paris, CHEFF, 1991.

se voit associé à la politique gaullienne et pompidolienne de développement économique et industriel tout en devenant dans les années 1970 un acteur de la construction européenne (création du Système monétaire européen en 1979). À partir du début des années 1980, le contexte économique et politique très contrasté donne un nouveau rôle prééminent au ministère, en plaçant l'économie au centre des préoccupations gouvernementales, qu'il s'agisse des nationalisations de 1982 et de la tutelle des entreprises nationales¹⁴ ou de celle des banques¹⁵, du tournant dit de la rigueur de 1982-1983¹⁶ ou des privatisations de 1986-1987¹⁷. À la fin des années 1980, le ministère prend une part significative dans la réorientation de plusieurs politiques publiques dans le cadre de ce qu'on appelle communément le « tournant néolibéral » mais qu'on peut énumérer précisément : libéralisation bancaire, boursière et financière de 1984-1985¹⁸, désinflation compétitive des années 1987-1992, privatisations réitérées de 1993-1995 et de 2000-2002, politique de l'offre, déréglementation des marchés financiers, prolongée par le désengagement de l'État des marchés des capitaux¹⁹, préparation du marché unique, adoption de la monnaie commune puis de la monnaie unique, etc. Les administrations et les fonctionnaires de Rivoli-Bercy, et notamment la direction du Trésor, pèsent lourdement dans la prise en charge de ces réformes, dans la reformulation des diagnostics et des solutions, mais aussi dans la mise en œuvre des nouvelles orientations. Ainsi le processus de mise sur le marché de la dette publique, l'accroissement de son poids et l'importance stratégique des enjeux de son financement conduisent-ils à la création en 2001 d'une instance spécialisée qui pilote ces sujets, l'Agence France Trésor, sous l'égide de la direction du Trésor²⁰. Le ministère de l'Économie profite

14. Michel Margairaz, « Les nationalisations : la fin d'une culture politique ? », in Serge Berstein, Pierre Milza et Jean-Louis Bianco (dir.), *Les Années Mitterrand. Les années du changement (1981-1984)*, Paris, Perrin, 2001, p. 350-384.

15. Laure Quennouëlle-Corre, « Paribas et le monde : les enjeux de la nationalisation de 1982 », in Florence Descamps, Roger Nougaret et Laure Quennouëlle-Corre (dir.), *Banque et société, XIX^e-XXI^e siècle*, Bruxelles, Peter Lang, 2016, p. 165-179.

16. Florence Descamps et Laure Quennouëlle-Corre (dir.), *Vingtième Siècle*, n° 138, 1983, *un tournant libéral?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018.

17. Éric Bussière, « Symbole politique ou tournant libéral », in Florence Descamps, Roger Nougaret et Laure Quennouëlle-Corre (dir.), *Banque et société, XIX^e-XXI^e siècle*, op. cit., p. 181-193.

18. Laure Quennouëlle-Corre sur les lois Bérégovoy, « Les réformes financières de 1982 à 1985. Un grand saut libéral ? », *Vingtième Siècle*, n° 138, 2018, p. 65-78.

19. Laure Quennouëlle-Corre, *La Place financière de Paris au XX^e siècle. Des ambitions contrariées*, Paris, CHEFF, 2015.

20. Benjamin Lemoine, *L'Ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016.

aussi largement de la relance de la construction européenne à travers la figure du marché²¹. Celle-ci a des incidences notamment sur l'émergence d'une politique de concurrence renforçant à partir de 1985 la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ou DGCCRF, ou attaquant le rôle traditionnel du ministère de l'Industrie en réglementant et limitant les subventions d'État aux entreprises. Plus récemment encore, depuis 2010, le ministère s'est également renforcé en s'appropriant l'enjeu des politiques numériques, désormais portées par la Direction générale des entreprises²².

Si ces dynamiques sont parfois porteuses d'un désengagement de l'État, elles renforcent, en revanche, le rôle stratégique de pilotage du ministère de l'Économie et des Finances, un « État stratège dans l'État », accentuant l'idée que le ministère constitue un acteur collectif cohésif. La crise économique de 2008-2009 vient renforcer ce rôle pour trois raisons : premièrement parce qu'elle se traduit par des politiques de soutien à l'activité, une relance des investissements dans les infrastructures publiques et le renouveau d'une stratégie d'intervention économique et industrielle qui redonne le leadership au ministère, par exemple à travers la politique des investissements d'avenir ; deuxièmement parce qu'elle active ce que certains auteurs ont appelé un « patriotisme économique », compatible avec des politiques néolibérales mais favorable à la défense d'intérêts nationaux²³ ; troisièmement parce que ce rebond keynésien est très fortement encadré par la direction du Trésor et la direction du Budget avec la mise en place de dispositifs techniques destinés à contenir l'accroissement des déficits publics²⁴.

15

Enfin, l'évolution des configurations d'acteurs au cœur de l'élaboration des politiques de réforme de l'État est également marquée par la montée en puissance du ministère des Finances. De fait, ce qui caractérise les politiques de réforme administrative dans les années 1990 est la cristallisation d'une concurrence explicite entre les trois

21. Nicolas Jabko, *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009 ; Laurent Warlouzet, « La contribution européenne aux projets de régulation mondiale de la concurrence (1945-2005) », *Les Cahiers Irice*, n° 9, 2012, p. 105-114.

22. Anne Bellon, *Gouverner l'internet. Mobilisations, expertises et bureaucraties dans la fabrique des politiques numériques (1969-2017)*, thèse de science politique, Université Panthéon-Sorbonne, 2018.

23. Ben Clift et Cornelia Woll, « Economic Patriotism: Reinventing Control over Open Markets », *Journal of European Public Policy*, vol. 19, n° 3, 2012, p. 307-323.

24. Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « La politique d'ajustement budgétaire en France (2007-2012). Institutions et stratégies d'évitement du blâme », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 81, n° 3, 2015, p. 523-547.

ministères « transversaux » (Intérieur, Fonction publique et Budget), chacun défendant de nouveaux principes et des recettes de réforme spécifiques, mais contradictoires entre eux. Parce qu'elle transforme profondément les règles d'allocation et de gestion des ressources budgétaires et les modalités de contrôle de l'action administrative, la LOLF va modifier l'équilibre concurrentiel qui prévalait, dans les années 1990, entre les trois ministères réformateurs. De fait, si la genèse de la réforme budgétaire témoigne de l'implication du Parlement dans le processus et du pouvoir potentiellement renforcé qu'il a conquis, la réforme *induite* de la gestion publique place, au contraire, le ministère des Finances au cœur de la réforme de l'État et lui confère un pouvoir considérable. La création, en mars 2003, de la Direction de la réforme budgétaire au sein du ministère de l'Économie et des Finances illustre cette montée en puissance en confiant exclusivement à une « administration de mission », à durée de vie limitée, la mise en œuvre de la LOLF et en regroupant des agents de la direction du Budget et de la Direction générale de la comptabilité publique. À partir de 2005, la politique de réforme de l'administration est portée par le ministère chargé des finances avec de fortes traductions organisationnelles²⁵.

UN MINISTÈRE FRAGMENTÉ EN PRINCIPAUTÉS MULTIPLES

À cette vision d'un Bercy empire tout-puissant et homogène s'oppose évidemment le constat, analogue à celui qui pointe la difficulté à parler de « l'État » comme personne morale, que « Bercy » avec un grand B n'existe pas comme entité globale mais renvoie aux multiples organisations, institutions ou « maisons » qui le composent. Les travaux classiques sur les administrations, qu'ils émanent de sociologues des organisations, de politistes ou d'historiens, insistent tous pour analyser l'État ou chacun de ses ministères comme un « conglomérat de grandes organisations et d'acteurs politiques qui diffèrent considérablement quant à ce que le gouvernement doit faire²⁶ », comme des « espaces sociaux, techniques, culturels et politiques » reflétant des vies d'organisation²⁷ ou comme

25. Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

26. Graham T. Allison et Morton H. Halperin, « Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications », *World Politics*, vol. 24, n° S1, 1972, p. 40-79 (traduction des auteurs).

27. Patrick Fridenson, « Pour une histoire de l'État contemporain comme organisation », *Les Cahiers du Centre de recherches historiques*, n° 25, 2000, p. 149-156.

des « maisons administratives »²⁸ dotées de cultures d'institutions. De manière induite, tous mettent en évidence les phénomènes de concurrence et de luttes de juridiction entre ces organisations (ce que Graham Allison appelle la *bureaucratic politics*) et théorisent les processus de décision comme le résultat des luttes qu'elles se livrent.

Le ministère en organisations et en agences : une brève cartographie des principautés

Le ministère de l'Économie et des Finances offre une illustration archétypique de la force de cette lecture organisationnelle et institutionnelle tant est large la diversité des organisations qui le composent et sont importantes les variations de pouvoir, de culture et de centralité entre elles. Rappelons que le ministère s'est lui-même construit par fusions ou annexions historiques successives. Le xix^e siècle voit le regroupement de la Trésorerie, des Comptes et des Impôts dans un même ministère des Finances, mais laisse une large autonomie aux trois régies des Contributions directes, des Contributions indirectes et de l'Enregistrement, faiblement coordonnées dans l'entre-deux-guerres par le Service de coordination financière puis par la Direction générale des impôts, créée en 1948 ; les régies ne seront réellement fusionnées qu'à partir de 1968²⁹. La seconde moitié du xx^e siècle voit certes l'unification progressive du ministère des Finances et du ministère des Affaires économiques mais laisse subsister des directions qui sont autant de « maisons » et d'institutions distinctes, dotées d'une histoire, d'une culture, de personnels, de métiers, de façons de faire et de penser bien différents. Longtemps cloisonnées dans leurs métiers et étanches dans leurs recrutements ou leurs déroulements de carrière, les directions centrales de Rivoli-Bercy sont divisées entre les directions d'état-major (Trésor, Budget, Prévision), resserrées, peuplées d'énarques, allégées de services territoriaux, et les directions d'exécution ou « opérationnelles », dotées de services autrefois dits extérieurs (Impôts, Comptabilité publique, Douanes, Prix), appuyées sur des corps techniques spécifiques (inspecteurs et contrôleurs du Trésor, des douanes, des prix ou des impôts), numériquement importantes et fortement syndicalisées. Il faut attendre le xxi^e siècle pour commencer à voir s'instaurer une circulation de leurs cadres supérieurs ou dirigeants,

17

28. Jean-Michel Eymeri, *Les Gardiens de l'État : une sociologie des énarques de ministère*, thèse de science politique, Université Panthéon-Sorbonne, 1999, p. 447 et suiv.

29. Frédéric Tristram, *Une fiscalité pour la croissance. La Direction générale des impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960*, Paris, CHEFF, 2005.

sans que les « esprits maison » et les cultures directionnelles en soient pour autant modifiés.

C'est ainsi que le Mouvement général des fonds appelé après 1945 direction du Trésor demeure la direction la plus prestigieuse aux Finances du fait de sa dimension monétaire, bancaire, diplomatique et internationale, de sa forte concentration en inspecteurs des finances³⁰ et de sa capacité à « placer » ses cadres dirigeants dans les banques publiques ou privées, ou à la tête des institutions financières nationales ou internationales (Caisse des dépôts, Banque de France, Fonds monétaire international, Banque mondiale, etc.). Sa grande rivale, la direction du Budget, née en 1919 de la Grande Guerre et de la crise de 1929, a su trouver sa légitimité dans une culture de « moines-soldats » qu'elle applique à la gestion des administrations publiques et qu'elle oppose indéfectiblement aux exigences des ministères « dépensiers », ainsi que dans son réseau de « contrôleurs financiers » au sein des administrations ou des entreprises publiques; c'est sur ce socle qu'elle a construit son ambition d'une gestion rationalisée de l'État et de ses services³¹. Sa légitimité et son pouvoir vont se trouver considérablement renforcés par le « tournant de la rigueur » et l'installation durable des politiques d'austérité.

Les directions économiques de l'après-1945, héritées du régime dirigiste de Vichy, longtemps latéralisées quai Branly, dotées d'un recrutement hétérogène, comme le Commerce extérieur ou les Prix, ont également tiré bénéfice dans les années 1980 des évolutions de la politique économique et de l'adoption de la lutte contre l'inflation comme objectif prioritaire: elles se sont vues propulsées sur le devant de la scène lors du tournant libéral (exportations, concurrence, consommation, contrefaçon et fraudes). Ces administrations sont porteuses de modèles d'intervention dans l'économie qui évoluent au fil du temps. Ainsi, la direction des Prix, créée en 1940 et devenue Direction générale du commerce intérieur et des prix en 1965, évolue dans les années 1970 en intégrant la concurrence (en 1974), puis la consommation (en 1978) dans son titre, marquant ainsi la prise en compte des intérêts du consommateur dans la régulation de la grande distribution. Sa transformation, en 1985, en Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la

30. Nathalie Carré de Malberg, *Le Grand État-major financier: les inspecteurs des Finances, 1918-1946*, Paris, CHEFF, 2011; Fabien Cardoni, Nathalie Carré de Malberg et Michel Margairaz (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances, 1801-2009*, Paris, CHEFF, 2012.

31. Florence Descamps, *Le Ministère des Finances, la réforme administrative et la modernisation de l'État, 1914-1974*, mémoire d'habilitation à diriger des recherches, EHESS, 2014.

répression des fraudes témoigne d'une nouvelle évolution de l'intervention, la défense des fournisseurs contre les pratiques « déloyales » des distributeurs³².

De leur côté, la Comptabilité publique et les Impôts, restés deux mondes parallèles jusque dans leurs systèmes informatiques, engagés dans un séculaire et lent mouvement de rationalisation de leur organisation et de leurs structures³³, ne se sont vus touchés par le grand mouvement de modernisation que tardivement dans le siècle : une première fois après le grand ébranlement du conflit social de 1989, une deuxième fois lors de la réforme « manquée » de Christian Sautter en 2000, puis plus radicalement, en 2008, avec la fusion créant la Direction générale des finances publiques³⁴.

La tendance lourde à l'autonomisation des directions historiques se voit redoublée par un processus de scissiparité et d'agencification qui touche à partir du XXI^e siècle certaines directions et fait émerger de nouvelles « principautés ». Ainsi, l'Agence des participations de l'État et l'Agence France Trésor sont d'anciens services de la direction du Trésor devenus services à compétences nationales respectivement en 2004 et 2001. Bien que rattachées à la direction du Trésor, elles disposent d'une autonomie certaine. De même, la DGCCRF se voit progressivement amputée d'une partie de ses prérogatives, par la montée en puissance du Conseil de la concurrence (1986) puis par la création de l'Autorité de la concurrence (loi de modernisation de l'économie de 2008). Chargée de faire appliquer le droit de la concurrence en matière d'ententes et de concentrations, cette dernière utilise dans un premier temps les moyens d'enquête de la DGCCRF puis, avec la loi de modernisation de l'économie, devient fonctionnellement indépendante alors qu'une partie des moyens d'enquête de la DGCCRF lui est transférée³⁵. De même, la Direction de la sûreté des installations nucléaires, rattachée au ministère de l'Industrie puis au ministère de l'Économie, est transformée en 2006 en autorité administrative indépendante, l'Autorité de la sûreté nucléaire.

Pour conclure, les annexions réalisées par le ministère de l'Économie

19

32. Sebastian Billows, « À qui profite la “concurrence” ? Modèles de concurrence et régulation de la grande distribution française (1949-1986) », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, n° 4, 2016, p. 69-91.

33. Solveig Grimault, Jean-Marie Pernot et Pascal Ughetto, « Travailler dans le changement, travailler au changement. Trois directions du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie », *Revue de l'IES*, vol. 48, n° 2, 2005, p. 129-196.

34. Alexis Spire, *Faibles et puissants face à l'impôt*, Paris, Raisons d'agir, 2012.

35. Sebastian Billows, *Le Marché et la Règle. L'encadrement juridique des relations entre la grande distribution et ses fournisseurs*, thèse de sociologie, Sciences Po Paris, 2017.

20 dans la première décennie du XXI^e siècle du côté de l'Industrie laissent subsister de larges indépendances de corps et d'actions. Depuis 2005, les directions issues du ministère de l'Industrie sont regroupées au sein de la Direction générale des entreprises et de la Direction générale de l'énergie et des matières premières. Celles-ci s'appuient historiquement sur une approche sectorielle (la première est issue d'une fusion de directions sectorielles à la fin des années 1970), visant à encourager par des réglementations *ad hoc* l'émergence ou le développement de filières industrielles. En relation étroite avec les entreprises, les fonctionnaires de ces directions sont issus de corps d'ingénieurs d'État, et la direction des services est assurée par des ingénieurs du corps des Mines³⁶, voire d'autres grands corps techniques d'État. Ce sont des « maisons d'ingénieurs ». Leurs membres effectuent une partie de leur carrière dans les directions régionales et pantouflent souvent en fin de carrière vers de grandes entreprises industrielles. Plus récemment, ils ont plus circulé en direction de la Commission européenne, les politiques de la Direction générale des entreprises étant de plus en plus influencées par la législation européenne avec la limitation des aides d'État (art. 87 du traité de Rome) et la remise en cause de logique de filières, conduisant cette direction à développer le CICE (crédit impôt pour la compétitivité et l'emploi) ou des politiques tournées de manière préférentielle vers l'innovation. Au cours des années 2000, l'agencification a également fragmenté les prérogatives des directions issues du ministère de l'Industrie, désormais partagées avec des agences chargées de la régulation de secteurs libéralisés comme l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, la Commission de régulation de l'énergie, l'Autorité de régulation des jeux en ligne³⁷. Ces autorités administratives indépendantes, sous le contrôle du Parlement, sont peuplées de membres des corps techniques de l'État, issus du ministère de l'Économie, mais aussi d'un nombre croissant d'agents contractuels, notamment économistes.

Contradictions et luttes politico-bureaucratiques à Bercy

L'existence de ces « principautés » à l'intérieur de « l'empire » Économie et Finances, dont les racines plongent pour certaines dans le XIX^e siècle (la Comptabilité publique par exemple), explique des divergences en

36. Anne-Françoise Garçon et Bruno Belhoste (dir.), *Les Ingénieurs des Mines: cultures, pouvoirs, pratiques*, Paris, CHEFF-IGPDE, 2012.

37. Sebastian Billows et Scott Viallet-Thévenin, « La fin de l'État stratège ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, n° 4, 2016, p. 9-22.

matière de doctrines, de métiers et de temporalités, et ce qui en découle : des luttes politico-bureaucratiques et des conflits de juridiction. Ces rivalités reflètent des conceptions différentes des problèmes majeurs du pays et des manières de les résoudre, et chaque direction a la charge de politiques publiques spécifiques correspondant aux diagnostics et solutions qu'elle veut imposer. La direction du Budget veut réduire les déficits, supprimer les subventions aux entreprises, limiter les dépenses fiscales et augmenter les tarifs des entreprises publiques, tandis que la direction du Trésor a l'œil rivé sur la monnaie et la gestion de la trésorerie mais veut aussi favoriser l'activité économique à travers des avantages fiscaux. Entre les deux, le Service de la législation fiscale, devenu Direction de la législation fiscale en 1998, veut des impôts simples, à large assiette et à taux modérés. La DGCCRF veut maintenir les tarifs publics à un niveau bas pour lutter contre l'inflation et pourchasse les ententes et monopoles, mais la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (future Direction générale des entreprises) agit pour créer et soutenir les champions industriels nationaux. Les conflits de rationalité et de juridiction sont légions. Dans les années 1980-1990, par exemple, le Trésor et les directions techniques chargées de la tutelle des entreprises publiques de leur secteur (l'Industrie avec la Direction générale de l'énergie et des matières premières, mais aussi les Transports ou la Défense) sont en lutte constante autour de la gouvernance des entreprises publiques³⁸. Le Trésor propose de rapprocher leur gouvernance de celle d'entreprises privées et milite en faveur de leur progressive privatisation. Les hauts fonctionnaires de la Direction générale de l'énergie et des matières premières mettent, eux, en garde contre la privatisation et l'abandon du levier sur les opérateurs pétroliers que la propriété du capital donne à l'État. Cette lutte aboutit à la victoire du Trésor en 2004, à travers la création de l'Agence des participations de l'État, qui assume progressivement la coordination des services de l'État concernant les entreprises publiques. Ces conflits internes à Bercy sont autant des luttes organisationnelles que des débats de politique économique. Leur vivacité exige de très fortes capacités de synthèse, de coordination et d'arbitrage au niveau du ministre et de son cabinet, comme on le verra plus loin.

21

La fragmentation ne résulte pas seulement des luttes interorganisationnelles mais aussi, dans certains contextes, de l'action des acteurs politiques

38. Scott Viallet-Thévenin, *Structurer un secteur industriel: le rôle de l'État dans la recomposition du secteur de l'énergie en France, de 1986 à 2016*, thèse de sociologie, Sciences Po Paris, 2016.

qui, face à la puissance concentrée des directions, choisissent de diviser pour mieux régner. C'est ainsi que dès la fin des années 1970 Raymond Barre Premier ministre coupe le ministère en deux, entre Économie-Finances et Budget, schéma que le premier gouvernement de Pierre Mauroy conserve en 1981, ainsi que ses successeurs. La fragmentation s'accroît dans les décennies suivantes, avec la séparation entre l'Économie, les Finances, le Budget, les Comptes, le Commerce extérieur, la Consommation ou la Concurrence, les Entreprises, etc. Jusqu'à compter cinq ou six ministres à Bercy. En 2007, le président Sarkozy choisit sciemment de diviser Bercy en deux en scindant et faisant cohabiter deux ministres de plein exercice, Économie, Emploi et Finances d'un côté; Budget, Comptes publics (la sécurité sociale), Réforme de l'État et Fonction publique de l'autre.

- 22 En quelques occasions, rares, ces opérations politiques de démembrement vont même se traduire par une réduction du périmètre administratif du ministère, témoignant de la montée en puissance de « nouvelles » politiques publiques comme l'environnement. En 2007, la transformation de la Direction générale de l'énergie et des matières premières, puissante direction de l'Industrie, en Direction générale de l'énergie et du climat débouche sur son rattachement au ministère du Développement durable et de l'Écologie. Dans les programmes présidentiels du Parti socialiste et de l'Union pour un mouvement populaire de 2007, ce rattachement était prévu et symbolise la part de plus en plus importante que prennent les enjeux écologiques dans la politique énergétique française. Dans le même sens, le rattachement du Commerce extérieur au ministère des Affaires étrangères en 2014, pourtant solidement arrimé à Rivoli-Bercy depuis 1959, peut s'interpréter comme un rare mouvement de « perte sèche », sans compensation « d'apanage ».

LA FORCE DES DYNAMIQUES D'INTÉGRATION

À ces forces centrifuges de fragmentation, de division et de contradiction, le ministère peut néanmoins opposer de multiples initiatives d'intégration et de coordination qui ont été historiquement adoptées et mises en œuvre.

La tentation organisationnelle du grand ministère

L'instrument organisationnel offre une première ressource. Pour défendre sa position de centralité dans l'État et accroître ses capacités d'action, alors même que certaines évolutions historiques le privent de plusieurs

leviers d'action (privatisations, construction européenne, adoption de la monnaie unique, dérégulation des marchés), le ministère se réorganise et compense ses éventuelles « pertes de territoire » par une stratégie de croissance externe, d'annexion et de redécoupage des portefeuilles ministériels. De fait, à partir de la fin des années 1990, le ministère de l'Économie et des Finances étend son action en intégrant un certain nombre de ministères ou d'administrations. C'est le retour de la tentation du « grand ministère » que d'autres époques ont connue (Vichy, Michel Debré en 1966). Le ministère de l'Industrie est ainsi absorbé en 1997, vieux rêve d'un grand ministère de l'Économie nationale, de même que le ministère des Postes et Télécommunications, que le premier avait lui-même intégré en 1995. En juin 2005, dans le gouvernement Villepin, le portefeuille de la « réforme de l'État », porté par le ministère de la Fonction publique depuis 1989, est attribué au ministre chargé du budget, Jean-François Copé, et s'accompagne de la création de la Direction générale de la modernisation de l'État. La création du grand ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique en 2007 se traduit par l'inclusion du portefeuille de la fonction publique dans le giron des Finances et débouche, en 2009, sur le rattachement de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique au ministère: ce glissement historique rompt avec la mise en place d'un ministère autonome de la Fonction publique en 1946 et renoue avec la situation de l'entre-deux-guerres, où la direction du Budget tenait entre ses mains la politique des fonctionnaires, les effectifs et la réforme administrative³⁹. D'autres modes plus discrets d'annexion existent, comme la politique européenne, par exemple, au service de laquelle travaille avec persévérance le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, dont les forces sont partagées entre hauts fonctionnaires des Finances et membres du Quai d'Orsay⁴⁰.

23

De puissants mécanismes de coordination et d'intégration

À l'échelle du ministère, plusieurs organes et instruments existent aussi pour créer et renforcer la coordination et l'intégration des parties dans le tout.

Le cabinet ministériel est traditionnellement le lieu de la synthèse

39. Florence Descamps, *Le Ministère des Finances, la réforme administrative et la modernisation de l'État*, op. cit.

40. Anne Dulphy et Christine Manigand, « Le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne », Histoire-politique.fr, mai-août 2009.

doctrinale et de la coordination politique et technique au sein du ministère (les conseillers du cabinet sont issus des directions). Le directeur de cabinet, véritable homme-orchestre, organise la circulation des « commandes » du ministre, la remontée de l'information, les arbitrages et la mise en action ; il est aussi le véritable chef « interne » et transversal de la maison Finances.

24 La Direction du personnel et des services généraux, dont la montée en puissance et en généralité s'est considérablement accrue depuis l'installation à Bercy, joue également un rôle intégrateur important : recrutements, carrières, formation continue, promotion interne, communication externe et interne, image de marque du ministère, constructions immobilières, organisation et méthode, informatique, bureautique, archives, documentation, sécurité, services sociaux, cadre de vie, loisirs, activités culturelles et sportives, politique de l'égalité et de la diversité, dialogue syndical, etc. Son développement et l'ampleur de ses missions ont suscité la création en 2005 du Secrétariat général des ministères économiques et financiers, qui la coiffe désormais. Le poste de secrétaire général a existé au XIX^e siècle et pendant la Grande Guerre, à la fin des années 1930 et sous Vichy. Déconsidéré et supprimé à la Libération sous l'hostilité des directions, il resurgit en 1971 dans les propositions de la Mission de rationalisation des choix budgétaires mais ne voit le jour qu'au XXI^e siècle. Instance de coordination récente (par rapport au secrétaire général du Quai d'Orsay, par exemple), il doit asseoir sa position dans le long terme.

Le rôle de la direction du Budget n'est pas négligeable, même s'il se doit de demeurer discret pour ne pas tomber sous l'accusation de « juge et partie ». Néanmoins, l'alliance est historique avec la Direction du personnel et des services généraux, notamment en ce qui concerne le budget du ministère de l'Économie et des Finances, les traitements et les primes, les déroulements de carrière et l'amélioration de la « condition » des administrateurs en général.

La force du ministère tient aussi à la puissance de ses réseaux fonctionnels et informels, qui sont autant de pseudopodes et de relais de son influence ou de son action : les représentants de Bercy dans les cabinets ministériels, les représentants de Bercy dans les autres ministères (contrôleurs financiers, directeurs financiers des ministères et des institutions satellites, réseaux de l'Insee), les représentants de Bercy dans les régions, les départements, les municipalités, les associations, etc. À cet égard, les stratégies de fusion des grands corps techniques – le corps des Mines et des Télécommunications fusionnent en 2009 et intègrent le corps de

Contrôle des assurances en 2012 – reflètent au moins autant le rétrécissement des domaines d'action historique de ces corps et leur perte relative d'autonomie que la volonté du corps des Mines, désormais élargi, de se positionner dans les domaines de la finance et du numérique.

Enfin, la cohésion de Bercy se nourrit d'une même *idéologie* partagée par tous les agents, celle du prix accordé à l'argent public, d'une même *croissance* dans le caractère prioritaire et exclusif de leurs missions (trouver les ressources nécessaires pour approvisionner le Trésor et financer les besoins de l'État providence; assurer dans les meilleures conditions possible la conduite de l'économie) et d'une affirmation collective de supériorité technique, intellectuelle et morale. Cette cohésion ministérielle stratégique et culturelle explique la capacité du ministère à mener dans des conditions historiques bien particulières des plans de redressement économiques et financiers cohérents et exhaustifs : 1958, mars 1983, 2008, etc.

25

Des efforts organisationnels d'intégration à l'échelle des directions

Un troisième type d'instrument assure l'intégration du ministère : l'utilisation répétée, accrue dans les années 2000, de la rationalisation par fusion organisationnelle. Fusionner des directions constitue, on le sait, un puissant levier de redistribution du pouvoir et, simultanément, un moyen de reconcentrer le pouvoir et de renforcer le contrôle. La création de grandes directions générales « re-pyramide » l'organisation en réduisant les postes de direction, en mettant en avant un petit nombre d'objectifs et en re-hiérarchisant les priorités de politiques publiques. Trois moments marquants de fusion organisationnelle peuvent être mis en exergue.

En 1991, dans un souci d'assurer une plus grande cohérence à la tutelle de l'ensemble des secteurs financiers (banque et assurance réunies), la direction des Assurances, issue du ministère du Travail de l'entre-deux-guerres, préemptée par Vichy et restée longtemps à l'écart rue de Châteaudun, fusionne avec la direction du Trésor. Une dizaine d'années plus tard, en 2004, cette dernière fusionne avec la direction de la Prévision et la direction des Relations économiques extérieures pour former la Direction générale du Trésor et de la politique économique, rebaptisée en 2010 Direction générale du Trésor. La direction de la Prévision, créée en 1965 (et elle-même issue du Service des études économiques et financières, rattaché à l'époque au Trésor), composée d'ingénieurs et d'administrateurs de l'Insee, apporte au Trésor les compétences économiques, mathématiques et scientifiques dont elle a besoin. Quant à la direction des Relations économiques extérieures, dont la généalogie séculaire la

fait remonter entre les deux guerres au ministère du Commerce puis au ministère des Affaires étrangères et la rattache finalement sous Vichy et à la Libération au ministère des Affaires économiques⁴¹, elle apporte au Trésor, sur fond de construction européenne, sa connaissance du commerce extérieur français et européen, des échanges bilatéraux et des grands contrats à l'exportation et de l'assurance-crédit. Elle met à sa disposition son réseau des missions économiques à l'étranger, des conseillers et des attachés commerciaux hébergés dans les services économiques des ambassades de France, renforçant ainsi les capacités internationales et diplomatiques du Trésor, qui en 1965 avait déjà absorbé la direction des Finances extérieures⁴².

26 De la même manière, les principaux services du ministère de l'Industrie, une fois intégrés au sein du ministère de l'Économie, n'ont cessé d'être réorganisés au sein de grandes directions, marquant ainsi la dissolution progressive de l'Industrie dans l'Économie. En 1999, la Direction générale des stratégies industrielles intègre les services de la Direction générale des postes et télécommunications. En 2005, la Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes fusionne avec la Direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie. En 2009, enfin, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, la Direction générale des entreprises, la Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales ainsi que la Direction du tourisme sont rassemblées dans une seule grande direction générale, la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, rebaptisée en 2014 Direction générale des entreprises.

Une autre fusion d'envergure est celle des Impôts avec la Comptabilité publique, dont la séparation a duré plus de deux siècles, avec la création de la Direction générale des finances publiques. L'objectif affiché est de créer une administration fiscale unique (pour mettre fin à ce qui est présenté comme une exception française), d'accroître la productivité en réduisant les dépenses de personnel (l'informatisation/dématérialisation étant vue comme un vecteur de diminution drastique des postes peu qualifiés) et d'offrir un meilleur service en réorganisant l'administration par catégorie

41. Laurence Badel, « La Direction des relations économiques extérieures. Origines, culture, logique (1920-1970) », in Laurence Badel, Stanislas Jeannesson et N. Piers Ludlow (dir.), *Administrations nationales et construction européenne. Une approche historique (1919-1975)*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2005, p. 169-205.

42. Solenne Lepage, « La Direction des finances extérieures face à la modernisation et à la nécessité de restaurer la puissance internationale de la France (1946-1950) », *Histoire, économie et société*, vol. 18, n° 2, 1999, p. 255-274.

d'usagers (particuliers, petites et moyennes entreprises, grandes entreprises, collectivités locales). Pour les particuliers, notamment, l'enjeu de création d'un interlocuteur fiscal unique s'incarne dans le service des impôts des particuliers, compétent à la fois pour le calcul et le contrôle de l'impôt (anciennes tâches des centres des impôts) et l'encaissement des paiements (celles des trésoreries). Au niveau local, le design choisi est une nouvelle illustration du pouvoir du ministère à trois titres: la mise en place des directions régionales des finances publiques sanctuarise l'autonomie des questions financières; le directeur régional des finances publiques est sciemment institué comme une autorité parallèle au pouvoir du préfet; contrairement aux autres services ministériels de l'État, dont l'ancrage territorial est largement régionalisé, le niveau départemental demeure le socle de l'implantation locale de la Direction générale des finances publiques.

27

Au terme de cet examen, et en dépit de ses dynamiques centrifuges, la masse, la force de frappe et la cohésion du ministère de l'Économie et des Finances ne font guère de doute; elles expliquent la capacité d'influence ou d'ingérence de ce ministère dans le processus décisionnel gouvernemental et l'énergie que les autres pôles de décision doivent déployer pour imposer leurs vues. Si les mécanismes internes d'intégration existent, on peut aussi convenir que la capacité du ministère à construire et à maintenir sa cohérence tient tout autant aux interdépendances et relations, de nature diverse, d'une direction à l'autre, qu'il noue avec de très nombreux groupes et secteurs économiques et professionnels, entretenant ainsi sans cesse, par l'extérieur, sa centralité*.

* Cet article est publié dans le cadre du projet collectif « Structure and Organisation of Government Project » (SOG-PRO), financé pour la France par l'Agence nationale de la recherche dans le cadre du programme ORA + (ANR-13-ORAR-0004-01).

R É S U M É

Le ministère de l'Économie et des Finances a une image publique de lieu univoque, forteresse concentrant le pouvoir, parfois assiégée, le plus souvent conquérante. Cet article examine les ressorts de cette domination et ses limites. D'un côté, il montre que la puissance du ministère résulte de sa position centrale dans les réorientations de nombreuses politiques publiques majeures mais, de l'autre, il souligne aussi l'importance de sa fragmentation organisationnelle en de multiples grandes directions historiques, autonomes et chargées de politiques souvent concurrentes et contradictoires. À ces logiques centrifuges s'opposent cependant de multiples initiatives d'intégration et de coordination, comme la force des réseaux et de l'ethos du ministère mais aussi le mouvement permanent d'absorption et de fusion d'organisations.

LES MINISTRES DE BERCY, PILOTES OU OTAGES DE LA STRUCTURE ?

29

Depuis sa naissance, le ministère des Finances est soupçonné de faire preuve d'une excessive prééminence, d'un autoritarisme sans appel, et depuis plus de quarante ans d'une toute-puissance de l'administration sur les ministres. Le questionnement énoncé dans le titre assigné à cet article vise probablement à recueillir le sentiment d'un vétéran de l'action publique ayant pratiqué l'institution dans des fonctions successives lui offrant un angle de vue chaque fois différent.

D'emblée, reconnaissons qu'il est impossible de tenter une réponse aussi objective que possible sans rappeler l'incommensurable diversité des situations et des circonstances du moment.

D'autres contributions viendront éclairer le sujet sur les nombreuses chapelles qui forment l'ensemble de Bercy, ainsi que sa relation avec le Parlement. Ces aspects ont une très forte influence sur la relation entre les ministres et leur administration, mais de multiples autres facteurs éclairent cette possible controverse du « ministre pilote ou otage de la structure ».

Afin de préserver les chances d'une analyse aussi pragmatique que possible, nous examinerons successivement les atouts et limites du ministre pilote, les mythes ou réalités du ministre otage, pour conclure que seule une alliance sans faille entre le ministre et son administration permettra d'atteindre l'objectif essentiel de l'intérêt général.

LE MINISTRE PILOTE

Selon Bernard Chenot, le ministre restera inévitablement une sorte d'« agent double officiel »¹ puisqu'il est placé à la charnière de l'action politique et de l'action administrative et, en même temps, au front des deux. Si la question des équilibres politiques (cohabitation ou non) ne relève pas non plus de cette contribution, il convient de rappeler que ces derniers jouent cependant un rôle déterminant dans la capacité du ministre à s'affirmer comme pilote.

Ses atouts

30 De nombreuses publications défendent la thèse selon laquelle le ministre serait « hypnotisé » par une administration tyrannique, ultra-puissante au point d'en devenir le fantoche, manipulé ou au minimum neutralisé par ses propres troupes. Si ces cas venaient à exister, c'est tout simplement la capacité de la personne à être ministre qu'il conviendrait d'interroger. Et le mobile de ceux qui trouveraient intérêt à l'utiliser ainsi au regard de l'intérêt général.

Quelles que soient les circonstances constitutionnelles et politiques, le ministre restera toujours une personne politique, plus ou moins influente, selon la part qu'il choisira de prendre dans la bataille du pouvoir. Il serait vain de cacher que sa personnalité, son comportement, son expérience, son caractère, sa préférence pour le travail de fond plutôt que pour son image, la permanence et la continuité de ses modes d'action et de réaction, son originalité et la spécificité de sa manière d'être et de dépendre du système politique joueront un rôle déterminant dans son influence politique et sa reconnaissance comme chef d'une administration.

Être identifié comme une vraie personne politique est souvent corrélé avec le fait d'avoir déjà affronté le suffrage universel, occupé des fonctions à responsabilité dans le privé, et de ne pas se chercher de filet de sécurité ou d'autre corde de rappel que sa capacité à regagner la confiance de ses électeurs ou à reprendre son activité professionnelle. Il ne s'agit pas de contester aux hauts fonctionnaires la légitimité à exercer la fonction ministérielle, mais il semble inévitable que leur relation avec leur administration ne pourra jamais être de même nature que celle établie par l'élue politique, issu de l'arène électorale.

Même s'il n'est pas davantage aisé d'évoquer ce délicat sujet sans affecter les personnes, nous devons impérativement trancher le problème

1. « Le ministre, chef d'une administration », *Pouvoirs*, n° 36, 1986, p. 79.

de la nécessité ou non de rendre autonomes les ministres des Finances et ceux du Budget. Les missions de ces derniers sont différentes et, dans certains cas, leurs devoirs respectifs les obligent à s'opposer dans une contradiction utile pour faire éclore la meilleure solution. La dépendance de l'un à l'endroit de l'autre rend l'exercice complexe, suscite des soupçons, des incompréhensions, des rivalités qui nuisent à la bonne entente, à la compréhension mutuelle, à la recherche permanente – et de bonne foi – d'une solution commune. Cette clarification éviterait les affrontements entre équipes qui affaiblissent la structure.

Juridiquement et matériellement, le ministre dispose des moyens pour être le chef et le responsable de son administration, en vertu des pouvoirs et des attributions qui lui ont été conférés. Encore faut-il qu'il accepte d'assumer la responsabilité de la décision politique du gouvernement dont il est membre, ce qui peut parfois relever d'un inconfort certain. C'est précisément dans l'excuse ou le faux-fuyant, la tentation de s'abriter derrière l'erreur des hauts fonctionnaires, pour se décharger de sa responsabilité que le ministre perdra son crédit. « Personne n'est obligé d'être ministre et encore moins de le rester », dira le général de Gaulle en des heures graves de la V^e République.

31

L'art du pilotage n'est pas inné, il commande de l'expérience, de l'autorité, de l'écoute, et une sincérité mutuelle à toute épreuve. Le temps de cette vie commune ministérielle étant compté, instaurer rapidement une confiance réciproque est essentiel. De la confiance naîtra le partage solidaire de vues d'ensemble, l'encouragement à une intelligence collective, à une dynamique de groupe, à une conception commune d'une certaine idée de l'efficacité de la structure, nourrie chaque jour par une bonne qualité de vie au travail.

Mais la volonté ne suffit pas car le pilotage du ministre est limité par des contraintes parfois aussi incontournables qu'inefficaces.

Ses défis organisationnels

D'autres thèses soutiennent l'idée de la toute-puissance des cabinets et de leur composition, imposée au ministre. Là encore, nier cela serait contraire à la vérité. Mais, si personne n'est obligé d'être ministre, aucun ministre n'est obligé d'accepter le directeur de cabinet qu'on voudrait lui imposer. Dès qu'un ministre fait cette concession, il est évident qu'il renonce à son autonomie. Le choix libre de son directeur de cabinet est la condition de l'autonomie du ministre. Et c'est précisément l'alchimie entre les deux personnes, ministre et directeur, qui confèrera au cabinet son statut d'« équipe de rêve », reconnu comme tel, grâce à son esprit

d'entraide, de solidarité, d'implication, de motivation individuelle au service de l'efficacité collective. Cette cohésion tient à cette relation intime entre le ministre, le directeur de cabinet, les collaborateurs entre eux et avec leurs patrons communs.

Sur l'autonomie, une autre affirmation court les gazettes, prétendant qu'un ministre n'aurait pas de pouvoirs sur la nomination des directeurs généraux placés sous son autorité. C'est sans doute vrai pour certains, mais ce n'est pas une fatalité. D'une expérience vécue, nous pouvons affirmer avoir choisi, contre la sollicitation de l'Élysée, le directeur d'une des principales chapelles de la structure. À nouveau, tout est question de conception de la fonction et de volonté d'embrasser complètement un rôle de pilote, de « leader de la structure », tout en créant un climat de confiance nécessaire pour travailler ensemble.

32 Ainsi l'agenda du ministre est-il en permanence ravagé par le conseil des ministres, les questions d'actualité, les auditions des commissions parlementaires, les rencontres ou comités interministériels à Matignon, les réunions d'urgence sur les arbitrages financiers, les journées et nuits au banc du gouvernement au sein des deux assemblées, les déjeuners avec la presse, les réunions syndicales, les déplacements en province et à l'étranger, les contacts avec son propre territoire, frustré de ne plus voir son élu qu'à la télévision. Une relecture quinze ans après de cet agenda donne le vertige et révèle le trop faible temps consacré à la réflexion, à l'anticipation, à l'animation des équipes et à la vie ordinaire, qui manquent rapidement à l'intuition du ministre.

Le ministre pilote doit savoir se reposer sur ses équipes pour déléguer, en confiance, les missions qui lui sont confiées et s'appuyer sur les travaux de qualité de son administration afin de définir et de porter une ambition politique nourrie et enrichie de cette collaboration.

Il lui appartient de choisir son destin de soumis ou d'être libre.

Comme on le voit, le ministre arrivant à Bercy avec des ambitions de pilote dispose d'atouts incontestables qui lui permettront de relever les défis internes. L'autre hypothèse souvent défendue est qu'il n'est nul besoin qu'il s'en préoccupe puisque son destin est tracé : il sera l'otage de la structure.

LE MINISTRE OTAGE

Entendons-nous d'abord sur le mot. S'il devient otage, c'est qu'il s'y est proposé, car il n'existe pas de cas connu de ministre retenu dans la citadelle de Bercy envers et contre sa volonté.

Certes, l'hypothèse du syndrome de Stockholm ou de Lima est plausible car le ministre ébloui par la luminescence de son administration peut se convertir à ses thèses par contagion émotionnelle et conversion à une sorte de salafisme technocratique.

Également, il faut considérer la diversité des éléments entravant la liberté du ministre : ils sont internes à son administration mais également, de plus en plus, extérieurs à celle-ci. De sorte que le ministre tient une position aussi puissante et nécessaire que fragile et exposée. Sa liberté d'action ne tient bien souvent qu'à un fil. Son action doit formaliser de nombreux compromis qui supposent une force de caractère et d'esprit intarissable. C'est elle qui garantira la capacité du ministre à transcender les contraintes et sa position supposée d'otage.

Les mythes d'une domination par la structure

Puisque nous sommes convenus d'examiner les mythes et la réalité de la domination de la structure sur ses ministres, saisissons quelques exemples.

Ce n'est un secret pour personne que cette structure ne voyait pas d'un œil favorable la réforme de l'ordonnance de 1959, totem budgétaire érigé à la naissance de la V^e République. Or il suffit d'une conjonction astrale parlementaire favorable et de la volonté propre des ministres en fonction à Bercy pour que la loi organique relative aux lois de finances fût adoptée et devînt la nouvelle constitution financière de la France. Même si cette dernière doit être complétée, notamment pour s'articuler avec nos engagements européens retracés dans le programme de stabilité, elle marque la victoire de la volonté ministérielle et parlementaire sur l'establishment.

D'autres circonstances ont permis de mesurer la fragilité de la structure lorsqu'elle est confrontée à une rodomontade parlementaire. Le Sénat décida à l'unanimité en mars 2000 de conférer à sa commission des finances les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête. Cette commission procéda à vingt auditions de ministres et de hauts fonctionnaires, toutes les personnalités auditionnées ayant témoigné sous serment. La vérité oblige à dire que la lecture du code pénal sur les sanctions infligées en cas d'insincérité troublait bien davantage les fonctionnaires que les ministres. L'épreuve physique de la confrontation à la contradiction témoignait d'une supériorité incontestable du politique sur l'administratif.

L'échec de la réforme des administrations fiscales de 2003 tient beaucoup à la mauvaise articulation entre la préparation administrative et le portage politique. Sans implication forte du ministre tant avec les administrations qu'avec les syndicats pour établir un dialogue et une confiance réciproque, l'échec est assuré.

Les épreuves parlementaires les plus redoutables, des questions d'actualités à l'interminable discussion budgétaire, sont des moments qui tissent de la solidarité entre les technocrates et leur ministre. Les hauts fonctionnaires sont attentifs à ce que le ministre tienne, car ils savent qu'il est et restera seul pour affronter les harcèlements, l'adversité parfois houleuse, pour négocier habilement en séance un retrait d'amendement nocif. Pour assumer les regimbements des majorités afin de voter des mesures impopulaires.

34 Parmi les mythes qui hantent aussi l'imaginaire politique concernant la domination de la structure administrative sur le corps politique, il existe des insatisfactions que les ministres taisent pour ne pas affaiblir la maison, mais contre lesquels ils luttent quand ils rentrent dans le rang parlementaire. Il en est ainsi de la culture du secret sans cesse dénoncée par le Parlement. Si l'on peut comprendre que la construction budgétaire donne lieu à des documents confidentiels, l'information lacunaire sur l'exécution est une atteinte à la démocratie. L'absence de combat et même d'effort de l'administration pour mettre en œuvre une transparence absolue de l'exécution au regard de nos engagements européens est révélatrice d'une sincérité ambiguë. La publication de documents d'informations au grand public exclusivement en ratio de PIB, sans indiquer l'ordre de grandeur de ce dernier, est aussi une forme d'offense faite au peuple français et à ses représentants. Cet état de fait ne révèle pas la résignation des ministres, mais plutôt celle du Parlement, qui dispose des moyens constitutionnels pour y mettre fin.

Il en est de même en ce qui concerne le comportement des services de Bercy à l'endroit des autres administrations, qui peut trop souvent sembler péremptoire et imperméable aux évolutions des relations se concevant dans le monde moderne comme lié davantage à l'ordre contractuel qu'à l'ordre tutélaire. De même, le sens de la responsabilité ne s'affirme plus seulement par l'autorité mais souvent avec plus d'efficacité par la séduction du savoir vrai, de l'idée juste, et moins par le tranchant d'actes dominants et sûrs d'eux-mêmes. L'affirmation facile selon laquelle il s'agit d'une volonté du ministre (le ministre a dit!) est permanente et souvent injustifiée puisque ce dernier n'a pas été consulté sur la réponse appropriée.

Ainsi, malgré l'esprit explicite et non ambigu des fondateurs de la loi organique relative aux lois de finances, et la volonté des ministres politiques, il n'y a pas eu de réelles avancées dans la voie d'une plus grande liberté donnée aux acteurs quant à la gestion de leurs crédits. Le contrôle *a priori* résiste envers et contre tout, alors qu'il suscite des réflexes contre-productifs chez les gestionnaires et qu'il délivre des signes d'impuissance

plus que des preuves de puissance. À maints égards, la confiance *a priori* et le contrôle effectif *a posteriori* incitent à un fair-play administratif nourrissant plus d'intelligentes concertations et d'accompagnement loyal, pour atteindre les meilleurs résultats possible.

Enfin, osons nous demander si le prestige réel de la maison ne se fonde pas parfois sur l'absence totale d'études *ex post* de ses prévisions. Lors d'un voyage d'études sur l'évaluation de nos politiques publiques, nous avons été sidérés de l'humour ravageur des ministères étrangers nous admirant pour la foi que nous avons dans nos prévisions au point de n'en jamais vérifier la réalisation.

La structure est cependant loin d'être la seule à générer des difficultés de fonctionnement ou des contraintes portant atteinte à l'efficacité de l'action du ministre.

35

La réalité des contraintes extérieures

Les limites internes évoquées plus haut ne sont rien au regard des conséquences de l'imbroglio institutionnel engendré par l'instauration du quinquennat présidentiel et l'inversion du calendrier électoral.

Cette question ne relève pas de cette contribution, mais elle affecte le cœur même de la fonction financière de l'État et donc du ou des ministres qui en ont la charge. La Constitution de la V^e République a connu une déformation progressive mais profonde de la gouvernance du pays qui constitue un handicap principal à son redressement. L'élection présidentielle est devenue un piège donnant lieu à une surenchère de promesses d'autant plus étrange que le candidat, s'il est élu, ne dispose pas de pouvoirs financiers. Seul le Parlement en dispose pour décider des impôts et autoriser les dépenses. L'élection législative venant deux mois après la présidentielle, il est immédiatement théorisé par tous les présidents élus qu'il leur faut une majorité pour respecter leurs engagements. Et voilà que le Parlement se trouve engagé, au nom du fait majoritaire, dans un renoncement tacite à son pouvoir budgétaire. Aucune démocratie n'a inventé une monarchie républicaine aussi absolue. Le Premier ministre semble disparaître progressivement des radars de cette nouvelle République dont la Constitution précise pourtant qu'il dirige l'action du gouvernement et exerce le pouvoir réglementaire. Au surplus, les cabinets de ces deux autorités interviennent de plus en plus dans la vie du ministère. Des équipes nombreuses et exigeantes se sont constituées autour du Premier ministre, ce qui est ancien et logique, mais aussi autour du président de la République, ce qui est moins conforme à la Constitution et à la bonne gouvernance souhaitable

du pays. Dès lors, le ministre de Bercy se trouve confronté à la mise en œuvre d'un programme dont les fondamentaux relèvent d'opérations marketing destinées à plaire à tel ou tel segment de l'opinion publique pour bénéficier de ses suffrages. Promesses intenable, enchevêtrement de fait des pouvoirs au sommet de l'État ne permettant plus de savoir réellement qui commande et ne facilitant pas la tâche des ministres qui ont la charge de recouvrer la viabilité des finances publiques.

36 Ces exemples d'intervention directe du président de la République dans les choix budgétaires sont devenus monnaie courante à compter de 2002. Premier quinquennat. Il nous est arrivé de devoir refuser au Président lui-même d'exécuter l'ordre de déposer un amendement en dépenses, en pleine discussion budgétaire à l'Assemblée nationale, le Premier ministre s'étant discrètement soustrait à une action qui contrevenait à nos principes constitutionnels. En pareille baroque situation, la structure laisse volontiers son ministre agir selon sa conscience et éventuellement son courage.

Au titre des limites du pilotage du ministre de Bercy s'inscrit aussi l'absence criante d'unification des finances des administrations publiques. Leur éparpillement actuel est une calamité. Aujourd'hui encore, il est totalement impossible de réaliser une présentation et un vote « consolidé » ou « agrégé » des recettes et dépenses de toutes les administrations publiques confondues. Les engagements européens de la France dont Bercy est comptable ne font l'objet d'aucun pilotage d'ensemble. Toutes les propositions faites d'un « Conseil du Trésor » à la canadienne ou autre structure de contrôle sont restées lettre morte.

L'alliance gagnante du ministre et de son administration

Cependant, au regard de l'exigence de sincérité, il nous faut objectivement reconnaître à cette administration une qualité exceptionnelle. Recrutant sans doute parmi les mieux notés les élèves sortant des plus prestigieuses écoles, elle s'applique à leur ajouter une formation initiale qui n'est point acquise au sortir des dites écoles. Pour bien exercer un métier, il reste beaucoup à apprendre sur le terrain. Les « apprentissages » sont plus négligés en France qu'ailleurs. Ce qui importe, c'est d'« apprendre à travailler » sur des chantiers réels. Et Bercy semble mieux y veiller que d'autres. Ce qui rend légitime l'influence de la structure sur le ministre, c'est aussi qu'il règne au cœur de ce ministère particulier un sens du temps long, une volonté de concevoir dans la durée des politiques fondamentales pour l'avenir de la France, et d'agir avec continuité, par-delà les ministres ou les gouvernements.

Cette expertise, cette expérience, ce sens de l'État, aident le ministre à étayer sa propre conviction et à la défendre dans tous les lieux de pouvoir où sa voix est attendue, à défaut d'être entendue. L'administration n'a pas à se confondre avec le ministre, elle lui préexiste et lui survit. Il sait qu'il ne fait que passer. « Tous mes moments ne sont qu'un éternel passage », se dit chaque ministre, comme Antiochus au dernier acte de *Bérénice*. Il passe et les directeurs restent : il connaît la règle avant d'être nommé. Mais de leur noble complicité peuvent éclore de grandes politiques au service des forces vives du pays.

Disons même que, dans notre pays si fortement administré, la conjugaison de l'excellence de l'administration et de la capacité à convaincre, à combattre du ministre peut faire émerger au sommet de l'État une idée enfin claire d'un problème récurrent et y porter les remèdes indispensables pour le résoudre durablement.

Ce qu'on appelle le *feedback*, cette rétroaction entre la mesure décidée au niveau central et son effet au niveau local, sera d'autant mieux évalué qu'un dialogue fécond se nouera entre l'administration et son ministre. Si l'administration a été formée pour servir l'État, elle ne trouvera pas meilleur analyste que son ministre, s'il est élu, pour vérifier que la bonne application et l'efficacité de ses mesures servent aussi la société.

Ministre et administration se complètent. Le passage réussi d'un ministre à Bercy repose nécessairement sur sa volonté de créer une dynamique et une synergie puissante avec son administration. La fonction est contrainte, nous l'avons vu. Face à ce constat, l'innovation de l'action et des réflexions doit être encouragée, privilégiée et diffusée à tous les niveaux de chaque service. En ce sens, une plus grande diversité apporte de nouvelles perspectives dont il serait dommage de se couper. L'expérience de terrain du ministre constitue souvent un apport utile aux mesures froides suggérées par des corps d'élite dont le parcours académique ne favorise pas la pluralité des approches. Ainsi, le souci constant de l'innovation, de la recherche de solutions au-delà du droit existant, manque cruellement.

*

En conclusion à cette légitime interrogation qui est de savoir « qui commande Bercy » – « le ministre est-il pilote ou otage de la structure ? » –, il est impossible de répondre sans souligner le mythe qui entoure Bercy, probablement comme Rivoli auparavant. Ce mythe constitue une représentation presque fantasmée de ce qu'il est convenu d'appeler en France,

selon l'expression reprise avec brio par Françoise Giroud, « la comédie du pouvoir »².

Quels que soient les ministres, les Premiers ministres, les présidents de la République, sauf rares exceptions, ils finissent par devenir pilotes *et* otages de la structure. Et ce, plus ou moins, selon leur personnalité, leur histoire, l'environnement dans lequel ils agissent.

Le plus particulier est que tout se détermine pour les ministres de Bercy avant leur entrée en fonction. En effet, le ministre qui disposera de la plus grande autonomie sera celui qui n'aura pas demandé à être nommé. La menace sur son autonomie tient moins à la structure qu'à la présidence de la République et à Matignon. S'il est nommé sans l'avoir demandé, c'est que ces deux autorités auront considéré qu'il était la meilleure ou la moins mauvaise des solutions. Il la restera pendant qu'il remplira ses fonctions avec la même exigence que celles qui l'y ont porté. S'il part, c'est que lesdites autorités ont souhaité une autre solution. Subie ou souhaitée. C'est l'honneur de la fonction ministérielle. C'est la dure loi de la politique. Mais c'est à ce prix qu'un ministre est digne d'avoir été le vrai chef de son administration.

2. *La Comédie du pouvoir*, Paris, Fayard, 1977.

R É S U M É

« *Ministres pilotes ou otages ?* » : cette question est régulièrement posée au sujet des ministres de Bercy. L'analyse pragmatique proposée observe que ces derniers disposent de tous les atouts et d'outils pour affirmer leur autorité, à condition qu'ils s'assument comme « responsables politiques » tant à l'endroit de la structure que des autorités qui leur sont supérieures. Et qu'au final le ministre le plus autonome sera celui qui n'aura pas demandé d'être nommé à ce poste.

CYCLES DE VIE À BERCY

VINGT-DEUX MOIS POUR RÉUSSIR AUX COMMANDES DES FINANCES

39

À la tête de Bercy comme des autres ministères, le temps a tendance à s'accélérer. Ainsi, si l'on parle souvent des contraintes économiques, budgétaires, juridiques et fiscales pour exprimer la difficulté de la mission des ministres financiers, il faut aussi souligner l'importance du calendrier, qui contraint de plus en plus leur action publique.

Il y a quelques heures le Président de la République ou son secrétaire général vous ont appelé. C'était quelques minutes avant l'annonce publique, sur le perron du palais de l'Élysée, de la constitution du gouvernement. Depuis plusieurs jours, les médias et le Tout-Paris bruissaient de mille rumeurs sur le futur casting gouvernemental et, dans la résultante de ce jeu à mille variables, vous avez hérité d'un maroquin à Bercy. Sitôt l'annonce du nouveau gouvernement, vous avez rassemblé quelques fidèles et vous avez filé vers la citadelle de verre qui borde la Seine pour prendre d'assaut l'hôtel des ministres.

Le calendrier s'accélère alors considérablement : en quelques jours, il vous faut constituer une équipe resserrée avec votre nouveau directeur de cabinet, répondre aux demandes des directions de votre administration qui ont besoin d'orientations et de décisions. Il vous faut également exister au niveau médiatique, répondre aux sollicitations des journalistes, rendre visite à vos homologues européens, rencontrer les directeurs d'administration centrale, les représentants du monde économique, les partenaires sociaux du ministère... et surtout mettre en œuvre la politique économique et financière pour laquelle la majorité a été élue.

Le premier soir, après une journée très dense, vous vous demandez combien de temps vous avez devant vous pour agir, pour transformer,

pour réformer, pour mettre en œuvre votre programme, pour répondre aux attentes des Français, des acteurs économiques, des partenaires de la France et, globalement, pour contribuer à résoudre les problèmes publics. Pour le dire simplement, au moment où vous êtes nommé, de combien de temps disposez-vous pour changer des choses ?

L'examen du passé nous apporte quelques réponses sur la longévité des fonctions ministérielles à Bercy et sur son impact sur ceux qui occupent ces prestigieuses fonctions. Quelle espérance de vie moyenne les ministres ont-ils ? Leur longévité a-t-elle tendance à s'accroître ou à se réduire ? Est-elle analogue à celle de leurs principaux homologues européens, allemands et anglais ? Quel est l'impact de la durée d'exercice de ces fonctions sur la manière de gouverner ? Que se passe-t-il après Bercy, y a-t-il une vie politique après Bercy ?

40

UN HORIZON TEMPOREL QUI A TENDANCE À SE RÉDUIRE

Si pour certains écrivains désabusés l'amour ne dure que trois ans, il faut bien constater qu'en règle générale la fonction de ministre dure encore moins qu'une histoire d'amour. Et singulièrement à Bercy. Et singulièrement en France. Et ceci, aussi bien pour les fonctions de ministre du Budget que pour celles de ministre de l'Économie et des Finances.

Une longévité en baisse tendancielle à la tête du ministère du Budget, mais avec des exceptions

Depuis 1959, sous la V^e République, le ministre du Budget exerce sa fonction un peu moins de deux ans ou, pour être précis, un peu plus de vingt-trois mois en moyenne. On peut donc considérer qu'à sa prise de fonction l'« espérance de vie » d'un nouveau ministre n'excède pas deux ans. Bien évidemment, il ne s'agit en aucune manière d'une donnée prédictive : ce n'est qu'une moyenne sur la base des expériences passées et il y a des contre-exemples importants, dans un sens comme dans l'autre, mais cela donne une indication.

L'analyse précise des durées de mandats des ministres du Budget fait apparaître les exceptions. En premier lieu, Robert Boulin (2 089 jours) est le seul ministre du Budget à avoir exercé la fonction plus de quatre ans (cinq ans et huit mois). Certains autres ministres ont connu de longs mandats comme Valéry Giscard d'Estaing (1 106 jours), Maurice Papon (1 134 jours), Henri Emmanuelli (1 094 jours), Michel Charasse (1 557 jours) et Christian Eckert (1 134 jours). Le seul ministre à avoir

exercé un mandat pendant plus de trois ans depuis 1992 est Christian Eckert. Autrement dit, dans le dernier quart de siècle, on fête rarement son troisième anniversaire à la tête du ministère du Budget. Ainsi, on peut raisonnablement considérer qu'il y aura, au cours d'un quinquennat, au moins deux, voire trois ministres du Budget.

En outre, cette moyenne de vingt-trois mois sous la V^e République doit être nuancée car on observe une diminution tendancielle de la longévité des ministres du Budget dans leurs fonctions. En effet, si l'on considère la période 2002-2017, on tombe à moins de vingt mois en moyenne depuis la mise en place du quinquennat présidentiel.

Ainsi, dans les années 1960, les projets de loi de finances ont été préparés par seulement trois ministres en dix ans : Valéry Giscard d'Estaing, Robert Boulin et Jacques Chirac ont ainsi été plus de trois ans et demi en fonction en moyenne. Les années 1970 sont atypiques, l'instabilité ministérielle est importante mais, dans les années 1980, on passe sous la barre des trois ans à la tête des finances publiques : Laurent Fabius, Henri Emmanuelli, Alain Juppé et Michel Charasse restent en poste trente-trois mois en moyenne, soit deux ans et neuf mois. La réduction de la longévité ministérielle se poursuit dans les années 1990 : on passe sous la barre des deux ans, avec une moyenne de dix-neuf mois (ministères de Martin Malvy, Nicolas Sarkozy et Florence Parly).

41

Dans les années 2000, on reste sous les deux ans en moyenne (vingt-deux mois avec les ministères d'Alain Lambert, de Dominique Bussereau, de Jean-François Copé, d'Éric Woerth et de François Baroin), mais certains ministres restent un peu plus longtemps (notamment Éric Woerth et Jean-François Copé). Dans les années 2010, la moyenne des ministères (Valérie Pécresse, Jérôme Cahuzac, Bernard Cazeneuve, Christian Eckert) tombe à dix-sept mois malgré la longévité de Christian Eckert.

Si l'on procède à un ajustement linéaire sur l'ensemble de la V^e République, ce qui a tendance à renforcer les écarts en début et en fin de période, on passe en gros de neuf cents jours de durée d'un ministère du Budget (environ deux ans et demi) dans les années 1960 à cinq cents jours (moins d'un an et demi) pour la période contemporaine.

En résumé, cette analyse amène à considérer qu'un mandat de ministre du Budget a désormais tendanciellement une longévité d'environ un an et demi, qu'en moyenne elle est le plus souvent inférieure à deux ans depuis les années 1990, mais qu'elle peut dépasser exceptionnellement trois ans.

Un long ministère de l'Économie par décennie

De la même façon, sous la V^e République, le ministre de l'Économie et des Finances exerce sa fonction environ vingt-deux mois en moyenne, soit à peu près autant que son homologue du Budget.

Comme pour leurs homologues du Budget, on constate une baisse tendancielle de la longévité des ministres de l'Économie et des Finances. En effet, si l'on considère la période 2002-2017, on tombe à un an et quatre mois, soit des ministères de moins d'un an et demi en moyenne depuis la mise en place du quinquennat.

Cette baisse tendancielle est régulière depuis un demi-siècle : en moyenne, trente-cinq mois dans les années 1970 ; vingt-huit mois dans les années 1980 ; vingt mois dans les années 1990 ; dix-neuf mois dans les années 2000 ; et quatorze mois dans les années 2010 (à fin 2017).

42

Toutefois, si la tendance en moyenne est analogue à celle des ministres du Budget, le ministère de l'Économie et des Finances a une spécificité : les écarts-types sont plus importants autour de cette moyenne et de son évolution. Dit autrement, on observe à la fois davantage de ministères courts et de ministères longs, et il existe toujours, dans chaque décennie, un ministre de l'Économie et des Finances qui occupe la fonction durant trois ans ou davantage.

Sur le fondement du seul critère de la longévité, on distingue ainsi clairement trois types de ministres de l'Économie et des Finances assez uniformément répartis depuis 1959.

La première catégorie recouvre les ministres de l'Économie et des Finances qui ont marqué durablement leur ministère et dont l'exercice de la fonction aura duré plus de mille jours. On en décompte cinq : Valéry Giscard d'Estaing à deux reprises dans les années 1960 (quatre ans et onze mois entre 1969 et 1974, et trois ans et onze mois entre 1962 et 1966) ; René Monory à la fin des années 1970 (trois ans et un mois entre 1978 et 1981) ; Jacques Delors dans les années 1980 (trois ans et un mois entre 1981 et 1984) ; Pierre Bérégovoy au tournant des années 1990 (trois ans et dix mois entre 1988 et 1992) ; Christine Lagarde dans les années 2000 (quatre ans entre 2007 et 2011). Ainsi, au cours d'une décennie, il semble toujours y avoir un ministre de l'Économie et des Finances qui exerce sa fonction de manière prédominante pendant plus de trois ans.

Une deuxième catégorie de ministres a une longévité moyenne comprise entre un an et demi et deux ans et demi. Par ordre décroissant de longévité, cette catégorie regroupe : Dominique Strauss-Kahn ; Michel Debré ; Jean-Pierre Fourcade ; Thierry Breton ; Edouard Balladur ; Edmond

Alphandéry; Laurent Fabius; Wilfrid Baumgartner; Emmanuel Macron; Francis Mer; Pierre Moscovici; Jean Arthuis; Pierre Bérégovoy et Raymond Barre. Cette catégorie est la plus fréquente et se retrouve dans les autres ministères: c'est la norme.

Enfin, il y a ceux qui restent moins d'un an aux commandes de Bercy: Antoine Pinay; Michel Sapin; François-Xavier Ortoli; François Baroin; Nicolas Sarkozy; Christian Sautter; Arnaud Montebourg; Alain Madelin; Hervé Gaymard; Maurice Couve de Murville; Jean-Louis Borloo. C'est dans cette catégorie que l'on trouve les « ministres de transition », qui occupent quelques mois la fonction avant des échéances électorales majeures (comme François Baroin avant 2012 ou Michel Sapin avant 2017) ou certains « accidents politiques » qui entraînent une cessation de fonction prématurée (comme Hervé Gaymard en 2005, Jean-Louis Borloo en 2007 ou Arnaud Montebourg en 2014).

43

À nouveau, il ne s'agit en aucune manière de données prédictives, mais cela donne une indication. La baisse tendancielle des mandats ministériels amène ainsi à considérer qu'à Bercy un ministère a désormais tendanciellement une longévité inférieure à deux ans, mais que celle-ci peut dépasser exceptionnellement trois ans, notamment pour la fonction de ministre de l'Économie.

Une longévité moindre

que celle de leurs interlocuteurs administratifs ou internationaux

Cette baisse de l'horizon temporel a-t-elle son pendant dans l'administration? Ou, au contraire, l'administration, qui incarne la continuité de l'action publique et le temps long, est-elle plus stable?

Sur la base de la seule analyse des fonctions de directeur du Budget, on observe que la longévité des directeurs d'administration centrale est naturellement plus importante que celle des ministres. Par exemple, les directeurs du Budget exercent leur fonction en moyenne plus de quatre ans, soit le double de leurs ministres de tutelle.

Toutefois, la longévité de ces hauts fonctionnaires est marquée par une baisse tendancielle analogue à celle des politiques. Sur la période récente, la durée moyenne s'est réduite à moins de trois ans depuis les années 2000, contre plus de cinq ans entre 1945 et 1975. Toutefois, les mandats de ces hauts fonctionnaires restent globalement deux fois plus longs que ceux de leurs ministres, ce qui permet notamment de préserver une continuité dans le traitement des affaires publiques, dans un contexte de turnover politique plus fréquent.

Par ailleurs, on constate une longévité des ministres français inférieure

à celle de leurs homologues allemands et anglais. Dans nos travaux de comparaisons internationales (qui concernent cinq ministères en France, en Allemagne et au Royaume-Uni) portant sur la période 1981 à 2005, on avait noté que Bercy avait connu quatorze ministres des Finances en vingt-quatre ans lorsque l'Allemagne n'en avait connu que quatre (Gerhard Stoltenberg, Theo Waigel, Oskar Lafontaine, Hans Eichel) et le Royaume-Uni cinq (Nigel Lawson, John Major, Norman Lamont, Kenneth Clarke, Gordon Brown)¹. On observe, par exemple, que Theo Waigel est resté neuf ans et demi à la tête du *Bundesfinanzministerium*. Il n'est ainsi pas rare que les ministres des Finances allemands ou anglais voient passer deux ou trois ministres français pendant la durée de leur mandat. Ces constats sont proches de ceux que l'on peut faire pour les autres périmètres ministériels (Défense, Affaires étrangères, Agriculture...), qui ont également d'importants sujets de préoccupation en matière de coordination européenne.

Sous réserve d'analyses plus approfondies, il semble donc que les ministres financiers se retrouvent, comme leurs homologues du gouvernement, être les acteurs qui ont le moins de temps devant eux parmi leurs principaux interlocuteurs, ce qui peut les affaiblir face à des stratégies attentistes ou dilatoires.

CYCLES DE VIE, GOUVERNANCE ET DESTINS POLITIQUES APRÈS BERCY

Pourquoi la longévité des ministres se réduit-elle ?

Pour expliquer cette accélération du temps politique à Bercy comme dans le reste du gouvernement, on peut avancer plusieurs facteurs : certains relèvent du système politique, d'autres tiennent aux acteurs politiques et à leurs trajectoires individuelles et, enfin, d'autres encore relèvent des politiques publiques et de la gouvernabilité.

Les premiers facteurs explicatifs relèvent des dynamiques de l'agenda politique et électoral². De ce point de vue, une partie de la baisse tendancielle de la durée des fonctions ministérielles s'explique par le décalage entre le septennat présidentiel et les mandats parlementaires dans les

1. Cf. Alexandre Siné, *L'Ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, 2006 ; *id.*, « Politique ou management public : le temps de la politique et le temps de la gestion publique », *Politiques et management public*, vol. 23, n° 3, 2005, p. 19-40.

2. Cf. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984), New York (N. Y.), Pearson, 2010.

années 1980 et 1990, mais la poursuite de cette baisse dans les années 2000 et 2010 résulte plutôt d'une gestion politique des gouvernements par les présidents, qui sont devenus, notamment depuis le quinquennat, les vrais maîtres des horloges.

En effet, si l'instauration du quinquennat a apporté une grande stabilité aux majorités présidentielles, cela n'est pas le cas pour les gouvernements. Parce que le Premier ministre, dans notre régime présidentiel, est choisi par le président de la République et qu'il n'est pas le chef de la majorité issue des élections législatives, les remaniements constituent un levier d'action politique majeur pour le chef de l'État. Ajuster la composition du gouvernement permet une gestion politique du quinquennat et constitue un moyen de surmonter des échéances électorales intermédiaires (municipales, européennes, sénatoriales...) ou de se redonner du souffle. Ainsi, il y a toujours plusieurs moments de respiration dans les mandats présidentiels de cinq ans et Bercy, comme les autres grands ministères, peut être concerné notamment s'il y a une réorientation de la politique économique, comme ce fut le cas sous la présidence de François Hollande.

45

La deuxième série de facteurs explicatifs relève des caractéristiques des détenteurs des fonctions ministérielles et de leur parcours politique. La longévité de certains ministres peut être durable en raison de leur légitimité particulière (par exemple, Christine Lagarde), tandis que le mandat de certains est écourté en raison de mises en cause personnelles, qu'elles soient de nature politique (Hervé Gaymard) ou judiciaire (Jérôme Cahuzac). Il est aussi des ministères écourtés car le ministre est promu à Matignon ou ailleurs, comme nous le verrons. Ces facteurs sont contingents et non prédictibles.

La troisième série de facteurs explicatifs ressortit des politiques publiques inscrites à l'agenda du gouvernement, ainsi que des difficultés politiques et des mobilisations associées : difficultés à faire passer une réforme, problèmes de ressources financières, mobilisations hostiles à un projet gouvernemental, affaires ou scandales, perte de légitimité ou absence de soutien politique ; *a contrario*, réussite particulière dans la mise en œuvre d'une réforme difficile, décision populaire comme une baisse d'impôts ou des moyens supplémentaires accordés pour une politique publique, la suppression d'une interdiction ou d'une contrainte. La gestion de l'agenda gouvernemental, le choix des réformes et de leur tempo, constituent le fondement de l'art politique pour durer malgré les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des politiques publiques.

L'agenda électoral, les épreuves politiques et l'agenda gouvernemental... il faut en permanence lutter contre l'érosion du temps sur le capital politique. Une chose est sûre, comme le dit l'adage latin, au gouvernement comme ailleurs, chaque heure passée rapproche de la fin comme une inéluctable loi d'airain du temps qui passe : *omnes vulnerant, ultima necat*.

Longévité et gouvernance

L'accélération du cycle de vie et la réduction de l'horizon temporel des ministres de Bercy ont-elles un impact sur la manière de gouverner ? La réponse peut s'apprécier à deux niveaux.

46 Au niveau de l'agenda gouvernemental, la baisse de la longévité ministérielle crée un décalage entre le temps des politiques publiques et le temps dont disposent ceux qui les engagent et les portent. En effet, il n'est pas rare qu'un projet de loi important mette près d'un an à être élaboré, notamment si la réforme nécessite une concertation préalable, un an à être discuté et voté au Parlement, et qu'il faille plusieurs mois pour en prendre les décrets d'application.

L'exemple le plus patent de ce hiatus est le processus budgétaire. La préparation d'une loi de finances débute à l'automne de l'année $n - 2$ (soit quinze mois environ avant le début de l'exercice) par la définition de la stratégie pluriannuelle de finances publiques transmise aux autorités communautaires. La préparation du budget se déroule à compter de janvier de l'année $n - 1$, avec d'importants arbitrages budgétaires au printemps et à l'été pour faire rentrer la couette dans la valise. Le projet de loi de finances est présenté en septembre de l'année $n - 1$ et discuté au Parlement jusqu'à décembre. La gestion du budget s'étend alors sur toute l'année n et la clôture des comptes s'effectue ensuite au cours du premier trimestre de l'année $n + 1$ et le projet de loi de règlement est présenté au Parlement en juin de l'année $n + 1$. Il se déroule ainsi, selon un calendrier glissant, environ trois ans entre les grandes orientations budgétaires et le compte rendu d'un exercice. Bien évidemment, lors des changements de majorité en début de quinquennat, les arbitrages sont revus durant l'été, mais le nouveau gouvernement a peu de temps pour marquer de son empreinte le premier budget de l'année suivante. Ainsi, avec une longévité moyenne de vingt-deux mois, il est rare que le ministre qui rend compte devant le Parlement soit celui qui ait porté les objectifs de politique économique et les arbitrages budgétaires entre les politiques publiques.

Par conséquent, le plus souvent, les ministres gèrent des budgets élaborés par leurs prédécesseurs (fréquemment de la même majorité)

et ils élaborent des budgets, des politiques économiques ou initient des réformes dont ils n'ont pas souvent à gérer la mise en œuvre et encore moins à en assumer les conséquences devant le Parlement.

Au niveau des stratégies des acteurs politiques, on peut faire l'hypothèse que ceux-ci intègrent leur « espérance de vie » dans leurs décisions politiques. Il s'agit d'une approche classique en économie qui s'exprime par le concept de « cycle de vie », concept que la science économique a souvent emprunté à la biologie pour montrer, par exemple, l'adaptation des comportements en matière de consommation et d'épargne des acteurs économiques à leur espérance de vie³.

On peut donc penser que la baisse de l'horizon temporel des acteurs ministériels constitue une incitation, au sens économique du terme, dans la manière de traiter les problèmes publics. Si les acteurs politiques cherchent à optimiser leurs décisions publiques en maîtrisant leurs coûts, leurs risques et leurs bénéfices, qu'ils soient financiers, économiques, politiques, sociaux, opérationnels ou autres⁴, on peut considérer que :

47

– les sujets politiquement sensibles et dont le traitement est risqué (en termes financiers, économiques, sociaux, opérationnels...) alors que leurs bénéfices immédiats sont modérés auront tendance à être reportés dans la mesure du possible selon une stratégie de *blame avoidance* (« évitement du blâme »)⁵;

– les sujets coûteux d'un point de vue politique, financier, social... et dont les avantages et les bénéfices (politiques, financiers, sociaux, opérationnels...) sont de long terme auront tendance à être évités ou reportés ;

– les sujets dont les bénéfices (politiques, financiers, sociaux, opérationnels...) sont immédiats et les coûts ou les difficultés de mise en œuvre sont longs à venir ont plus de chances d'être initiés et portés politiquement (quitte à reporter les problèmes sur les successeurs).

En conséquence, la baisse de l'horizon temporel constitue une incitation qui ne favorise pas la prise en compte du long terme dans l'action publique et risque d'induire des stratégies d'ajustement de l'agenda gouvernemental déterminé par un agenda politique de plus en plus rapide et de plus en plus marqué par le court terme.

3. Albert Ando et Franco Modigliani, « The "Life Cycle" Hypothesis of Saving: Aggregate Implications and Tests », *American Economic Review*, vol. 53, n° 1, 1963, p. 55-84.

4. Cf. James Q. Wilson, *Political Organizations*, New York (N. Y.), Basic Books, 1973 ; Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

5. R. Kent Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n° 4, 1986, p. 371-398.

Bercy, et après ?

Toute fin est le commencement d'autre chose. Y a-t-il une vie après la mort ? Quelle vie politique les ex-ministres ont-ils après Bercy ? Assurément, Bercy n'est qu'un passage. Mais, plus encore, c'est un moment déterminant dans la vie politique des ministres qui y passent et qui souvent les accompagne dans un destin politique de premier plan.

48

On peut dire qu'une fois terminé le mandat de Bercy l'avenir est plutôt favorablement ouvert pour ceux qui ont réussi leur passage. En effet, la moitié des ministres de l'Économie et des Finances (quatorze en 2018, sur vingt-neuf ministres depuis 1959) ont accédé aux plus hautes fonctions de la République ou des institutions internationales. La moitié des anciens ministres de l'Économie et des Finances sont devenus soit président de la République (Valéry Giscard d'Estaing, Nicolas Sarkozy et Emmanuel Macron), soit Premier ministre (Maurice Couve de Murville, Raymond Barre, Pierre Bérégovoy, Edouard Balladur, ainsi que Laurent Fabius, également président du Conseil constitutionnel), soit président de la Commission européenne ou commissaire européen (François-Xavier Ortoli, Jacques Delors, président de la Commission européenne durant plus de dix ans, et Pierre Moscovici, actuel commissaire européen aux affaires économiques et monétaires), soit président d'une assemblée parlementaire (René Monory au Sénat) ou directeur/directrice général(e) du Fonds monétaire international (Dominique Strauss-Kahn et Christine Lagarde).

S'agissant des ministres ou des secrétaires d'État au Budget, on constate que le quart d'entre eux (sept sur vingt-huit ministres du Budget depuis 1959) sont parvenus aux sommets de l'État : président de la République (Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy), Premier ministre (Laurent Fabius, Alain Juppé, Bernard Cazeneuve), président de l'Assemblée nationale (Laurent Fabius, Henri Emmanuelli) ou du Sénat (Christian Poncelet).

Au total, tous les présidents de droite ont été ministres ou secrétaires d'État du Budget au début de leur carrière : Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy... Cela aurait pu se confirmer avec Alain Juppé et donne des perspectives à la future génération passée par Bercy (François Baroin, Valérie Pécresse et Éric Woerth). En revanche, cette pratique n'est pas systématique au sein des majorités de gauche : si Laurent Fabius et Bernard Cazeneuve sont devenus Premiers ministres, ni François Hollande (qui a toutefois commencé sa carrière administrative à la Cour des comptes) ni François Mitterrand ne sont passés par le ministère des Finances. Enfin, l'élection d'Emmanuel Macron à

la présidence de la République confirme qu'aujourd'hui encore Bercy est un tremplin politique majeur pour l'Élysée.

Enfin, on observe qu'il existe une vraie filière politique bercyenne. En effet, quinze ministres de l'Économie et des Finances sur vingt-neuf avaient déjà exercé des responsabilités ministérielles au sein de Bercy : par exemple, Raymond Barre et Christine Lagarde avaient été chargés du commerce extérieur ; Alain Madelin, des entreprises et de l'industrie ; Nicolas Sarkozy et Laurent Fabius, du budget...

Bercy est ainsi une pépinière ou un accélérateur de carrière pour les dirigeants politiques. Passer par Bercy, cela qualifie politiquement (capacité à gérer des relations avec les autres ministres, des relations internationales et européennes, des relations parlementaires...), cela qualifie également en termes de compétences techniques (capacité à porter des réformes importantes et à traiter des problèmes interministériels...) et de crédibilité et d'image, ouvrant la porte aux plus hautes fonctions de la République ou aux niveaux européen et international.

49

*

Si l'instauration du quinquennat a permis de stabiliser les majorités présidentielles à l'Assemblée nationale, l'arrêt de la baisse de la longévité ministérielle et, par conséquent, le retour à une plus grande stabilité des ministres dans leurs fonctions permettraient d'éviter certains errements éprouvés avant la V^e République, lorsque l'instabilité ministérielle pouvait conduire à une succession de gestions d'affaires courantes au détriment de la poursuite de politiques structurelles.

La gestion stratégique de l'agenda gouvernemental, l'exemplarité politique et la capacité à déterminer le bon rythme de l'action publique sont les moyens qui doivent permettre de franchir le mur des vingt-deux mois et de réussir à mettre davantage de long terme dans la gestion des finances publiques et davantage de continuité dans la conduite des réformes économiques. C'est, d'une certaine manière, une façon de redonner toute son actualité à la sagesse de la philosophie politique d'Aristote, qui faisait l'apologie du *kairos*, c'est-à-dire de l'art de gérer le temps et le rythme politique des affaires de la cité en se tenant à égale distance de la folle témérité et de la prudence excessive.

R É S U M É

La longévité des ministres du Budget et de l'Économie et des Finances a tendance à se réduire sous la V^e République, pour se porter à un niveau inférieur à deux ans. Système politique, trajectoires individuelles ou mise en œuvre des politiques publiques et des réformes en sont les causes. Si cette espérance de vie est analogue à celle des autres départements ministériels, elle est toutefois significativement inférieure à celle des ministres allemands et anglais, ce qui minore la continuité de la représentation française au niveau européen et réduit la capacité à incarner avec constance des politiques de long terme. Par ailleurs, le décalage entre le temps des politiques publiques et celui du ministre incite ce dernier au court-termisme. En revanche, Bercy est un tremplin politique qui permet d'accéder aux plus hautes fonctions de la République ou au sein d'institutions internationales.

LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE, OU LA BATAILLE DE BERCY

Après moult péripéties, le prélèvement à la source fait son grand retour dans les foyers français. Un rappel de l'histoire. Il y a quatre-vingts ans, en novembre 1939 précisément, le gouvernement Daladier avait déjà instauré un « stoppage à la source » de l'impôt sur le revenu pour renforcer l'effort de guerre¹. Abandonné en octobre 1948², ce système de collecte de l'impôt n'a depuis jamais cessé d'animer le débat public.

51

Dans les années 1960 et 1970, plusieurs ministres des Finances ont tenté d'accompagner le déploiement de l'impôt sur le revenu dans l'Hexagone (15 % de contribuables y étaient soumis en 1950, 63,3 % en 1979) d'une retenue à la source. Mais de Michel Debré en 1966 à Jacques Chirac secrétaire d'État à l'Économie et aux Finances en 1967, en passant par Valéry Giscard d'Estaing en 1973, qui l'introduisit par amendement lors de l'examen de la loi de finances pour 1974, tous ont échoué. Les débats ont perduré dans les années 1990 et 2000, jusqu'à Thierry Breton, qui en 2007 assurait que le prochain gouvernement n'aurait qu'à « appuyer sur le bouton » pour lancer la réforme. Mais toujours en vain.

Ces nombreuses tentatives ont toutes avorté pour une seule et même raison, parfaitement résumée en 1973 par le rapporteur général du budget au Sénat, Yvon Coudé du Foresto : « Le salarié français a l'habitude,

1. Décret-loi du 10 novembre 1939 relatif à l'exonération de la perception de la contribution nationale extraordinaire et de l'impôt cédulaire sur les traitements et salaires, pensions et rentes viagères (*Journal officiel*, 17 novembre 1939).

2. Décret 48-1544 du 1^{er} octobre 1948 portant aménagement du mode de perception de l'impôt sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères (*Journal officiel*, 2 octobre 1948).

et c'est du reste humain, de ne considérer que le montant net de sa feuille de paie. Peu lui importe sa rémunération théorique si celle-ci se trouve amputée de diverses manières.» L'ancien secrétaire d'État aux affaires économiques et au ravitaillement des gouvernements d'André Marie, de Robert Schuman puis d'Henri Queuille estimait que «l'État se déchargerait ainsi sur les employeurs de l'impopularité de la ponction fiscale, ce qui, dans le climat social français, risquerait d'entraîner de graves répercussions. On peut craindre, par conséquent, que la retenue à la source n'entraîne des revendications généralisées en matière de salaires.»

52 Près d'un demi-siècle plus tard, c'est la même crainte de l'impact psychologique du prélèvement la source sur les contribuables qui a fait hésiter Emmanuel Macron. Une crainte telle que le chef de l'État a bien failli abandonner, à quelques mois de son lancement, un chantier sur lequel l'administration fiscale travaillait depuis près de trois ans.

Fin août 2018, les Français ont en effet assisté, interloqués, à une valse-hésitation inédite au sommet de l'État. Le jour même où Bercy déployait une grande campagne de communication sur le prélèvement à la source dans les télévisions, radios et sur les réseaux sociaux, Édouard Philippe exprimait dans le *Journal du dimanche* des premières réserves sur le prélèvement à la source³. Des doutes renforcés quelques jours plus tard par le chef de l'État lui-même, qui ont ouvert une longue période d'incertitude avant que le Premier ministre ne mette un terme au suspens en confirmant le 4 septembre au journal de 20 heures de TF1 l'application du prélèvement à la source comme prévu, en janvier 2019.

Dix jours durant lesquels le président de la République et le ministre de l'Action et des comptes publics se sont affrontés dans un drôle de duel, par caméras interposées, le premier faisant publiquement part de ses doutes sur le mécano technique mis en place par l'administration fiscale, le second assurant que tout était techniquement prêt et que le prélèvement à la source serait bien mis en place en janvier 2019.

Chose rare, le directeur de la puissante administration des finances publiques, Bruno Parent, est lui-même sorti de sa réserve à deux reprises pour affirmer, au micro de France Info et devant les caméras de BFMTV, que la machine était lancée et qu'elle ne pouvait plus faire marche arrière. Un dernier coup de boutoir victorieux puisque, quelques jours plus tard,

3. « Nous ferons le point sur cette réforme dans les prochaines semaines », conclut le Premier ministre dans cet entretien du 26 août 2018.

le Premier ministre confirmait vouloir mener à terme ce grand chantier du prélèvement de l'impôt, non sans que le président de la République ait quelques heures auparavant convoqué le ministre de l'Action et des comptes publics et son directeur d'administration pour réclamer de substantielles modifications au projet.

Inédit dans l'histoire de la République, cet épisode mérite qu'on s'y arrête à plus d'un titre. D'abord parce qu'en dix-huit mois d'exercice du pouvoir, c'est la première fois que la main du chef de l'État a tremblé publiquement. Quel étonnement de voir un président de la République expliquer ne plus être « sûr » d'un texte pourtant voté deux fois en loi de finances, en 2016 et en 2017, par deux majorités différentes ! Ensuite parce qu'il est tout aussi rare de voir un haut fonctionnaire prendre publiquement la parole, à la télé et à la radio, pour intimer au chef de l'État qu'il n'est « plus possible de faire machine arrière », ce qui au demeurant était totalement faux. Enfin parce que cette affaire a levé le voile sur la complexité des relations qu'entretiennent, dans les couloirs de la République, politiques et hauts fonctionnaires de l'administration centrale. Des relations qui souvent se résument à une question assez simple : qui du politique ou de l'administration domine vraiment l'autre ?

53

Cette question trouve une résonance toute particulière à Bercy. Un ministère que l'on dit parfois plus puissant que Matignon. Une forteresse dominée par une administration d'élite, formée dans les plus prestigieuses écoles (X, ENA...). Les longs couloirs des bâtiments baptisés des noms des grands commis de l'État – Colbert, Vauban, Turgot ou Sully – alignent des dizaines de bureaux impersonnels remplis de hauts fonctionnaires manipulant une matière hautement technique (fiscalité, comptabilité nationale, réglementation, etc.) et laissant peu de place à la « disrption » si chère à Emmanuel Macron. L'entre-soi et la permanence des hauts fonctionnaires qui y règnent entretiennent une forme d'arrogance face à des ministres dont la durée de vie dépasse rarement les deux ans et qui n'ont pas toujours le temps ni la compétence de saisir en profondeur les dossiers auxquels ils sont confrontés.

L'exemple du directeur général des finances publiques est sur ce point saisissant. Ces quinze dernières années, que ce soit comme directeur des impôts (2003-2007), directeur de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (2007-2009) ou directeur des finances publiques (depuis 2014) – une direction qu'il a lui-même contribué à créer en fusionnant la Direction générale des impôts et la Direction générale de la comptabilité publique –, Bruno Parent a vu défiler dix

ministres du Budget et quatorze ministres de l'Économie et des Finances. Les ministres passent. Lui demeure.

Qu'on ne s'y trompe pas : tous les anciens ministres des Finances s'accordent à dire que l'administration est loyale au pouvoir exécutif⁴. Malgré la réticence des syndicats maison, qui ont toujours craint de perdre des postes avec la mise en place du prélèvement à la source, l'administration fiscale, Direction générale des finances publiques (DGFiP) en tête, s'est mise en ordre de bataille comme un seul homme pour préparer la bascule du prélèvement de l'impôt.

54 Mais, tout au long des trois années de préparation de ce chantier titanesque, l'administration fiscale a aussi manœuvré pour imposer sa propre vision du projet. Ministres, parlementaires, entreprises ou collecteurs : face à chacune des parties prenantes, Bercy a alterné les visages de Janus. Côté pile, celui d'une administration au service du pouvoir élu mais qui sait aussi parfois le manipuler. Côté face, celui d'un pouvoir à la main ferme, montant pièce par pièce, selon son propre modèle, un nouveau mécano de collecte de l'impôt ; et démontant tout aussi méticuleusement les modèles alternatifs. Sur le prélèvement à la source comme sur d'autres sujets plus anciens, l'administration fiscale a bel et bien pris le pouvoir.

Tout commence le 14 juin 2015, lorsque le président de la République, François Hollande, annonce dans un entretien à *Sud Ouest Dimanche* que le prélèvement à la source « sera engagé dès 2016 pour être pleinement appliqué en 2018 ». « C'est une réforme qui est à la fois attendue par les Français et souhaitable pour l'État », justifie le chef de l'État, qui précise que « le prélèvement à la source ne doit pas compliquer la vie des entreprises et encore moins solliciter le contribuable ». À Bercy, c'est la stupeur. Personne n'a été averti. Ni les ministres ni les directeurs d'administration.

Si les syndicats sont contre, le directeur général des finances publiques y voit un bâton de maréchal. Soixante ans après l'abandon du « stoppage à la source », il deviendrait l'architecte du grand retour du prélèvement à la source. Le couronnement d'une carrière de haut fonctionnaire entièrement dédiée aux finances du pays. Une fierté alors que Bruno Parent fêtera ses 66 ans le 9 août 2019 et devra alors faire valoir ses droits à la retraite.

4. Cf. la série d'entretiens avec une dizaine d'anciens locataires du ministère des Finances intitulée « Bercy pour ce moment » et publiée par *L'Opinion* en juillet 2016.

Mi-2015, l'administration est tout occupée à la préparation du prochain budget. Les travaux ne débutent donc qu'au mois de janvier suivant. Un groupe de travail d'une centaine de personnes est monté entre la DGFIP et la direction de la Législation fiscale. Tous les lundis après-midi, le secrétaire d'État au budget, Christian Eckert, réunit Bruno Parent, son numéro deux Vincent Mazauric, qui deviendra directeur général de la Caisse nationale d'allocations familiales, et Véronique Bied-Charreton, l'ancienne directrice de la législation fiscale, qui rejoindra l'Inspection générale des finances. Le quatuor passe en revue les principaux obstacles techniques et budgétaires comme le traitement de « l'année blanche » ou la question des particuliers employeurs (qui ne sera finalement résolue que deux ans et demi plus tard). Chaque fin de semaine, un compte rendu est envoyé à l'Élysée pour validation.

Les travaux avancent rapidement. Au bout de cinq mois seulement, un projet de texte est soumis au Conseil d'État. Vitesse ou précipitation, les sages du palais Royal retoquent l'étude d'impact du texte, jugée un peu légère. Trois mois plus tard, l'administration remettra un rapport de plus de quatre cents pages.

55

Parrallèlement, les grandes manœuvres débutent. L'administration installe un cordon sanitaire autour du prélèvement à la source. Les premiers à être tenus à l'écart sont les députés. Pour éviter toute offensive politique, ministres et hauts fonctionnaires décident d'un commun accord de transmettre le texte le plus tard possible au Parlement, c'est-à-dire à l'automne suivant. Bien qu'elles soient au cœur de la réforme, les entreprises subissent le même traitement. Elles n'ont rien contre le principe du prélèvement à la source, mais refusent de se substituer à l'État dans le rôle de collecteur de l'impôt. François Hollande n'avait-il pas indiqué que le prélèvement à la source ne devait pas compliquer la vie des entreprises ?

Alors vice-président du Medef chargé des questions de fiscalité, Geoffroy Roux de Bézieux propose un système alternatif : un prélèvement mensuel contemporain généralisé, qui laisserait la charge administrative du recouvrement de l'impôt à l'administration, comme le préconise aussi un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Mais l'organisation patronale trouve porte close à Bercy. Les rares réunions avec l'administration sont noyées sous les questions techniques, principalement informatiques. Aucun scénario alternatif n'est étudié, si ce n'est dans la seconde version de l'étude d'impact du projet de loi réclamé par le Conseil d'État, qui balaie une à une les solutions alternatives au

projet de Bercy. François Asselin, président de la Confédération des petites et des moyennes entreprises, dénonce un « rouleau compresseur ». L'administration reste droit dans ses bottes.

Tenant d'une main les entreprises à l'écart, l'administration prend soin de rassurer le gouvernement. À Christian Eckert, la DGFIP assure que le calendrier de mise en place du prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2018 est « serré, mais jouable ». Ce, en dépit des retards accumulés sur le déploiement de la « déclaration sociale nominative », ce nouveau canal informatique reliant les entreprises à l'administration et par lequel doit transiter le prélèvement à la source. Peu importe, l'administration tient son ministre et sa réforme.

56 L'élection d'Emmanuel Macron change la donne. Pour des raisons autant politiques – le prélèvement à la source aurait rendu invisibles les baisses de charges salariales prévues en janvier 2018 – que techniques – le déploiement de la déclaration sociale nominative n'était pas sécurisé –, le nouveau président de la République décide de reporter d'un an la mesure.

Grand bien lui en a pris puisque, en dépit des messages lénifiants de l'administration, les tests réalisés en février et mars 2018 révéleront plus de cinq cent mille erreurs dans les déclarations de revenus, quelques semaines seulement après ce qui aurait dû être le grand lancement du prélèvement à la source. « On m'avait probablement caché quelques problèmes », reconnaîtra par la suite Christian Eckert.

Car, pour l'administration, un demi-million de « bugs » ne représente finalement qu'un ratio d'erreur inférieur à 1,5 %, la France comptant trente-huit millions de foyers fiscaux. Rien d'insurmontable dans la mesure où trois cent cinquante mille réclamations sont déjà portées chaque année sur l'impôt sur le revenu. Politiquement, un demi-million de foyers en colère s'apparente à une catastrophe industrielle. Hiatus irrécyclable entre deux réalités qui chacune peuvent se justifier, mais restent totalement contradictoires.

Si l'administration de Bercy a mené la danse du prélèvement à la source pendant trois ans, c'est finalement le politique qui s'est imposé dans la dernière ligne droite. Alerté durant l'été par quelques visiteurs du soir s'inquiétant du traitement des crédits d'impôt, le chef de l'État a demandé des aménagements de dernière minute à Bercy. Dans sa version initiale, le projet de loi prévoyait que les contribuables règlent une avance de trésorerie de 5 milliards d'euros à l'État, les crédits d'impôt n'étant versés qu'en fin d'année.

Sous la pression des associations de familles, la DGFiP a d'abord consenti un acompte pour les gardes d'enfants de 30 % versé en mars, puis finalement en janvier. Deux ans plus tard, Emmanuel Macron a exigé un doublement de cet acompte (de 30 % à 60 %) et un élargissement à d'autres crédits d'impôt (investissement locatif, dons...). Au final, huit millions de foyers supplémentaires bénéficieront de cet élargissement, pour une avance de trésorerie de 5 milliards d'euros, qui n'ira plus de la poche des contribuables aux caisses de l'État, mais bien de l'État sur les comptes de plusieurs millions de ménages mi-janvier 2019. Là où l'administration avait créé un modèle privilégiant la machine étatique, le chef de l'État a imposé de meilleures conditions d'acceptation de la réforme par la population.

Une anecdote résume tout l'enjeu des luttes de pouvoir entre l'administration et le politique. Fugace ministre de l'Économie d'Alain Juppé en 1995, Alain Madelin avait lui-même réfléchi au prélèvement à la source. Discutant quelques années plus tard avec son successeur à Bercy, Francis Mer, ce dernier lui a assuré qu'une telle réforme était impossible, comme en témoignait un rapport remis par l'administration sur le sujet. Sourire d'Alain Madelin, qui avait lui-même reçu en son temps un mode d'emploi détaillé pour y arriver. « Le problème, c'est que Francis Mer avait demandé s'il était possible de faire une retenue à la source. J'avais pour ma part demandé comment y arriver », a expliqué quelques années plus tard l'ancien ministre⁵. Ainsi en va-t-il d'une administration qui, pour donner le meilleur d'elle-même, se doit d'être fermement dirigée.

57

5. « Alain Madelin: "Peut-être n'aurais-je pas dû transformer une scène de ménage avec Juppé en un divorce" », *L'Opinion*, 26 juillet 2016.

R É S U M É

Appliqué de 1940 à 1948 en France, le prélèvement à la source fait son grand retour dans l'Hexagone. Les trois années de travaux préparatoires qui ont été nécessaires au lancement de ce chantier pharaonique – trente-huit millions de foyers fiscaux sont concernés – ont été le théâtre de tractations et de luttes de pouvoir intenses entre l'administration, le gouvernement et les entreprises, désormais collectrices de l'impôt contre leur gré. Des luttes telles que le président de la République a lui-même failli annuler la réforme quelques mois seulement avant son lancement. Un épisode inédit, qui a levé le voile sur les relations ambiguës qu'entretiennent au sommet de l'État haute administration publique et pouvoir élu.

BERCY,
UN VRAI PREMIER MINISTÈRE ?
L'ARME DU BUDGET

59

En 1990, la revue *Pouvoirs* avait dédié son numéro 53 au ministère des Finances. Près de trente ans plus tard, les mêmes interrogations entourent le fonctionnement de ce ministère. Son influence, son pouvoir de décision – que dans ce numéro Denise Mairey et Patrick Peugeot avaient étudiés en s'interrogeant : « Le ministre et les directeurs, qui commande ? » –, ses prérogatives, voire ses privilèges... en tout cas et indéniablement, selon la formule retenue pour sa part par François Bloch-Lainé, « l'affirmation d'une puissance ».

C'est alors Jean Choussat, inspecteur général des finances, directeur du Budget de 1981 à 1985, qui entreprit d'étudier la position si particulière du ministère des Finances parmi les ministères et notamment de sa direction du Budget¹. L'opposition était alors clairement signifiée entre « le budgétaire et le dépensier », Jean Choussat évoquant à leur propos une « vie conjugale tumultueuse »². On ne pouvait mieux résumer ce relationnel si singulier qui a d'ailleurs conduit à considérer, non sans raison, ce rôle de *primus inter pares* joué par le ministère des Finances.

Depuis cette publication, le contexte a significativement évolué. La loi organique du 1^{er} août 2001 est passée par là et a contribué à redistribuer les rôles au sein de l'exécutif. La Cour des comptes s'est affirmée dans son rôle de gardienne des fonds publics, tandis que le Conseil constitutionnel a poursuivi son travail d'interprétation des dispositions

1. Cf. notamment *La Direction du Budget face aux grandes mutations des années cinquante, acteur ou témoin ? Journée d'études tenue à Bercy, le 10 janvier 1997*, Paris, CHEFF, 1998.

2. « Le budgétaire et le dépensier. Défense et illustration de la direction du Budget », *Pouvoirs*, n° 53, 1990, p. 55.

organiques. L'Europe exerce également une influence considérable dans la maîtrise, imposée aux États membres, de leur situation budgétaire et fixe un cadre budgétaire dont le ministère doit tenir compte. Parmi d'autres, ces quelques éléments permettent de comprendre que la place du ministère chargé du budget, ainsi qu'en son sein celle de la direction du Budget, ne pouvait qu'évoluer – avec un constat apparent : celui d'une diminution de son périmètre d'influence.

Dans cette redéfinition des rôles, le combat demeure toutefois inégal : ce ministère, certes amoindri, a conservé un pouvoir important qu'il ne peut toutefois exercer qu'en tenant compte de cette nouvelle répartition des rôles que les évolutions récentes – loi organique relative aux lois de finances (LOLF), obligations européennes, etc. – ont contribué à préciser.

60

LA PRÉÉMINENCE TRADITIONNELLE DU MINISTÈRE CHARGÉ DU BUDGET

Parmi les ministères, celui qui a la charge du budget a longtemps bénéficié d'une position privilégiée considérée comme prééminente³. Traditionnellement, ce ministère était alors opposé aux autres, qualifiés de dépenses : représentation imagée significative de ce rôle singulier.

Par touches successives, cette image n'est toutefois et désormais plus tout à fait celle qu'elle était : les contours se sont estompés, le paysage et les forces en présence s'en sont trouvés modifiés.

Le ministère du Budget, primus inter pares

Dans son positionnement, le ministère du Budget bénéficie, indéniablement, d'une place particulière parmi les autres ministères. Pour le comprendre, il faut relire Luc Saïdj, qui a parfaitement rappelé la place centrale acquise par le ministère durant les cinquante ans qui ont suivi la Grande Guerre, et en particulier durant les Trente Glorieuses, pour mieux, dans la suite de sa démonstration, évoquer l'affaiblissement du ministère⁴. Pierre Beltrame évoquait quant à lui « l'hégémonie du ministère des Finances sur l'ensemble du système » financier public⁵. Propos on

3. Gilles Zalma, « L'hégémonie du ministre des Finances dans le droit budgétaire de l'État », *Revue du droit public*, 1985, p. 1653.

4. « Réflexions sur une "Bastille à Bercy" : le ministère des Finances à l'épreuve des mutations contemporaines », in *Mélanges Paul Amssele*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 709.

5. *Complexité et rationalité dans la gestion du système financier public*, Paris, Economica, 1984, p. 38.

ne peut plus évocateurs qui permettent, sans difficulté, de comprendre cette prééminence ministérielle.

Tout autant évocatrice, cette appellation de « ministères dépensiers » qui, loin d'être désuète, est encore utilisée par la direction du Budget pour faire état du relationnel établi avec ces autres ministères. Ainsi, dans son rapport d'activité 2015, la direction du Budget rappelle qu'elle constitue un « partenaire des ministères dépensiers qu'elle accompagne dans la mise en œuvre des politiques publiques⁶ ».

Une appellation qui n'est pas sans rappeler ces propos de Jean Choussat, qui en 1990, alors directeur du Budget, avait ainsi résumé son rôle : « J'avais dûment été chapitré par le directeur du Budget de l'époque : "Vous direz non, encore non, toujours non. Vous passerez souvent pour un imbécile. N'en soyez pas affecté. Vous constaterez, au fil des mois et des années, que vous servez utilement l'État." »

« La première mission, le premier réflexe du budgétaire est effectivement de dire non. Il ne manque pas d'excellentes raisons de le faire avec la meilleure des bonnes consciences.

« La direction du Budget est en permanence – l'image est banale – une forteresse assiégée. Les dépensiers ne sont pas mus seulement par le souci légitime de faire face à la pression des besoins. Ils sont animés par bien d'autres considérations : le souci de faire mieux (c'est-à-dire dépenser plus) que leurs prédécesseurs, la hantise d'obtenir au moins autant que leurs collègues, la nécessité de tenir compte des rivalités entre leurs propres services. Il n'est pas nécessaire d'être grand clerc pour deviner que ces motivations sont fortement inflationnistes⁷. »

Cette position singulière du ministère se résume, ainsi, au travers de ce rôle essentiel joué plus particulièrement par la direction du Budget dans l'élaboration et l'exécution du budget de l'État : tenir les cordons de la bourse, éviter – tant que faire se peut – les dérapages et surtout composer avec le politique, l'économique et le juridique. Progressivement, ces derniers ont gagné en puissance au point d'évoquer un affaiblissement du ministère chargé du budget.

La tendance générale pouvait conduire à considérer Bercy comme une forteresse imprenable. De manière éloquent, le député Jean-Luc Warsmann, à l'occasion d'une question parlementaire posée en octobre 2000, attirait ainsi l'attention du ministre sur les conclusions du rapport de la commission des finances du Sénat relatif à l'élaboration des

6. Direction du Budget, rapport d'activité 2015, t. 2, p. 4.

7. Jean Choussat, « Le budgétaire et le dépensier », art. cité, p. 55-56.

lois de finances. Après six mois d'enquête, ce rapport dénonçait « la culture du secret de Bercy » apparentée à « une déformation professionnelle »⁸...

En parallèle, la littérature apparaissait abondante pour illustrer cette position si singulière occupée par ce ministère, à l'exemple de cet ouvrage de Xavier Beauchamp au nom évocateur : *Un État dans l'État ? Le ministère de l'Économie et des Finances*⁹. La presse également s'emparait du sujet, comme le montre cet article paru dans le journal *Le Monde* daté du 18 février 1994 : « Faire pièce au monopole des Finances ».

62 Une perception que résume ainsi Gilbert Orsoni en évoquant le poids jugé excessif conféré au ministre des Finances : « Agent de ce dernier auprès du ministre dépensier, sa présence et la nature de son rôle contribuent à consacrer une rupture d'égalité entre ministres que les conditions de la préparation du projet de loi de finances puis de son exécution avaient déjà permis de souligner. » Il concluait : « Fort vives parfois jusqu'aux années 1980, ces critiques se sont aujourd'hui sensiblement estompées, sans avoir toutes disparu (mais pour laisser place à des interrogations d'une autre nature du fait des changements induits par la réforme budgétaire). »¹⁰

De l'invincible armada au bastion assiégé

Cette hégémonie ministérielle a perdu de sa superbe. Pas totalement vaincue mais plus vraiment ce qu'elle était, l'armada budgétaire n'a pas su déployer un bouclier suffisamment conséquent pour éviter une perte substantielle de ses pouvoirs. C'est d'ailleurs, comme le souligne Jean-Luc Albert, ce qui a permis l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances : « L'affaiblissement politique du ministre et du ministère des Finances a en tout cas certainement facilité le vote de la LOLF, qui écorne sur plusieurs points les pouvoirs que le ministère s'était, en grande partie, octroyés (ou avait fait octroyer à l'exécutif) dans l'ordonnance du 2 janvier 1959¹¹. » La lecture de la LOLF permet ainsi de détecter des compétences transférées au Premier ministre, exercées parfois conjointement avec les ministères dépensiers (à l'exemple de certains mouvements de crédits), d'autres au Parlement (plafonds d'emprunt, dépôt des fonds des collectivités locales...).

8. *Journal officiel. Assemblée nationale*, 30 avril 2001, p. 2574.

9. Paris, Bordas, 1976.

10 *Science et législation financière*, Paris, Economica, 2005, p. 438.

11. *Finances publiques*, 10^e éd., Paris, Dalloz, 2017, p. 26. Cf. également Luc Saïdj, « Réflexions sur le statut du ministre en droit financier français », *Gestion et finances publiques*, n° 10, 2010, p. 695.

Il suffit de se rappeler le contexte d'adoption de la LOLF, un texte auquel le ministère chargé du budget a finalement porté peu d'attention. Il faut probablement en trouver l'un des éléments explicatifs dans les difficultés alors rencontrées par ce ministère, confronté à une grève de grande ampleur, mouvement globalement inédit au sein du ministère chargé du budget (avec notamment le projet de fusionner les directions générales de la comptabilité publique et des impôts – un projet qui ne verra le jour qu'en 2007). Des difficultés telles qu'elles ont conduit à la démission du ministre de l'époque, Christian Sautter, et manifestement contribué à positionner à l'arrière-plan cette proposition de réforme de l'ordonnance de 1959.

Dans le même temps, c'est d'une « conjonction astrale » qu'a bénéficié la LOLF pour voir le jour, notamment grâce à un concours de personnalités dont celle de Laurent Fabius, président de l'Assemblée nationale au moment de la gestation du texte – et ayant œuvré de manière importante à sa promotion dans le cadre d'un groupe de travail consacré à l'efficacité de la dépense publique –, devenu ministre des Finances à la suite de la démission de Christian Sautter. Très logiquement, en tant que ministre, il ne pouvait se présenter comme une force d'opposition au texte¹².

Le propos semble entendu. La perspective peut toutefois être relativisée. C'est ce que fait Aurélien Baudu en 2015 lorsqu'il relève que « certains auteurs observent une tentative d'affaiblissement du ministre chargé des finances depuis une quinzaine d'années, car certaines compétences financières ont été rééquilibrées entre Bercy et Matignon par le législateur organique, notamment en matière de transferts, d'annulations ou de reports de crédits (LOLF, art. 12-II, 14 et 17), décisions qui sont désormais prises par décret du Premier ministre sur rapport du ministre chargé des finances et non plus par simple arrêté ministériel¹³ », faisant ici référence à Jean-Luc Albert et Luc Saïdj¹⁴. Mais, dans le même temps, d'autres auteurs, au contraire, rappellent que le ministre chargé des finances bénéficie d'un statut « universel » d'interlocuteur privilégié devant les institutions internationales et européennes et de l'interministérialité, faisant cette fois référence à Jean Gicquel¹⁵.

12. Stéphanie Damarey, *La Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances*, 2^e éd., Paris, Ellipses, 2016, p. 4 et suiv.

13. *Droit des finances publiques*, Paris, Dalloz, 2015, p. 299.

14. *Finances publiques*, 8^e éd., Paris, Dalloz, 2013, p. 9.

15. « Le ministre des Finances dans le cadre de la réforme des finances publiques », in Michel Bouvier (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Paris, LGDJ, 2004, p. 51.

C'est également l'avis de Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, qui rappellent que le ministre doit contresigner tous les actes de ses collègues ayant des conséquences financières, ce qui lui assure un statut particulier¹⁶.

64 S'il n'a pu s'opposer au nouveau texte organique, le ministère du Budget se l'est approprié au mieux de ses intérêts. C'est ce que souligne Claude d'Harcourt, directeur général de l'Agence régionale de santé en Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui constate pour le regretter que la direction du Budget a fini par porter facilement la LOLF afin de mieux la vider de son contenu, avec une logique de ministère dépensier à laquelle il est impossible d'échapper, à la manière du jeu du chat et de la souris¹⁷. Selon lui, « la tentation est trop présente à tous les échelons et à tous les moments d'une discussion budgétaire ou d'une exécution budgétaire », pour le ministère chargé du budget, de conserver la main et, « avec le recul », il ne voit pas comment on pourrait y substituer une logique de responsabilité: « Il faut bien admettre que nous sommes dans une impasse indépassable », lui semble-t-il, la LOLF constituant, sur ce point, une autre source de déception. Claude d'Harcourt va même plus loin en estimant que le décret GBCP – décret sur la gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012, adopté en remplacement du règlement général sur la comptabilité publique (RBCP) de décembre 1962 – est un décret anti-LOLF.

Et finalement, la LOLF n'aura pas eu raison de ces « vieux réflexes de défiance entre Bercy et les ministères¹⁸ ».

BERCY CONTRE MINISTÈRES DÉPENSISERS : L'INÉGAL COMBAT

Le combat reste inégal entre le ministère du Budget et les ministères dépensiers car, non seulement le premier maîtrise les éléments de langage et de procédure budgétaire, mais il exerce également sur les seconds un contrôle conséquent afin de s'assurer de la maîtrise d'exécution de la dépense publique.

16. *Finances publiques*, 9^e éd., Paris, Dalloz, 2017, p. 132.

17. « Manager la LOLF: quels managers? », *Revue française de finances publiques*, n° 137, 2018, p. 47.

18. Frank Mordacq, « La LOLF, 10 ans de pratique », *Gestion et finances publiques*, n° 6, 2016, p. 4.

La maîtrise des langages budgétaire et comptable

Si la LOLF a modifié le paysage d'élaboration et d'exécution budgétaires, le rôle du ministère chargé du budget reste prépondérant. C'est ce que rappelle Jean-Luc Albert lorsqu'il souligne la « prépondérance budgétaire » du ministère et déclare que « c'est le ministre des Finances, tout particulièrement la direction du Budget, qui assure la préparation des lois de finances et, à cette occasion, la négociation des crédits avec les ministères »¹⁹. Une négociation qui positionne nécessairement les ministères dépensiers en demandeurs, obligés de justifier des crédits demandés – ce qu'ils sont tenus de faire, depuis la LOLF, dans le cadre des projets annuels de performance au travers de la justification au premier euro des crédits demandés.

Indéniablement, cet outil, pensé par les parlementaires à l'occasion de leur proposition de révision de l'ordonnance du 2 janvier 1959 afin d'éviter le gaspillage des fonds publics, constitue un moyen à disposition du ministère chargé du budget pour vérifier la nécessité des demandes qui lui sont faites et procéder aux arbitrages nécessaires.

À cela s'ajoute « l'emprise du ministère chargé du budget sur les différents ministères [qui] se caractérise [également] par la mise en place d'un cadre de référence interministériel des contrôles internes budgétaire et comptable dont la définition et la mise en œuvre lui reviennent. Ce référentiel a été précisé par le décret du 23 janvier 2017 : il a pour but de satisfaire à l'objectif de la qualité des comptabilités, au respect des critères de réalité, de justification, de présentation et bonne information, de sincérité et d'exactitude, d'exhaustivité, de non-compensation, d'imputation et de rattachement à la bonne période comptable et au bon exercice (RGBCP, art. 170, der. al. ; décret du 23 janvier 2017, art. 23)²⁰ ». On le comprend, sous le sceau « lolfique », le ministère chargé du budget a étendu, contrairement aux analyses initialement faites à son sujet et précédemment évoquées, son emprise sur les ministères dépensiers.

Une emprise qui se positionne au sein même des programmes qui désormais constituent le budget de l'État. Jean-Luc Albert l'a relevé, « le ministère des Finances, sous l'appellation actuelle de ministère de l'Économie et des Finances, demeure le premier acteur budgétaire de l'État. Ce ministère est concerné en 2017 par cinquante-quatre programmes²¹ ». Près d'un programme sur deux... autant dire que l'influence de ce

19. *Finances publiques*, op. cit., p. 322.

20. *Ibid.*, p. 353.

21. *Ibid.*, p. 593.

ministère est loin d'être supposée : elle apparaît, dans toute son étendue, aux différents stades budgétaires.

Et ce, sans parler des difficultés inhérentes à une matière parfois considérée comme difficile d'accès. Sophie Mahieux le soulignait encore en 2016 : « La compréhension des concepts de comptabilité générale appliqués à l'État est nécessaire pour savoir ce qu'on peut trouver dans ces chiffres, comment on peut les utiliser et les questions à se poser pour interpréter correctement leurs évolutions. Or, aujourd'hui, cette connaissance est concentrée sur une petite partie de la DGFIP [Direction générale des finances publiques] [...] et est loin d'irriguer tous les acteurs clefs de la chaîne de la dépense. Si tous pratiquent une langue budgétaire, assez stable dans sa grammaire depuis le XIX^e siècle, la langue comptable – nettement plus complexe – n'est pratiquée que depuis une dizaine d'années et encore au sein d'une communauté réduite²². »

66

Cependant, l'interprétation de ces chiffres, l'appréciation de leurs évolutions, conditionnent tout à la fois la manière avec laquelle les ministères vont élaborer leurs projections budgétaires et, au-delà, la manière avec laquelle les parlementaires pourront apprécier, selon une logique lollique, l'exécution budgétaire. Aussi intimement liés, ces langages budgétaire et comptable souffrent toutefois et encore trop souvent d'un défaut d'accès et de compréhension. Ce qui ne fait que renforcer encore le rôle essentiel imparti au ministère chargé du budget... qui se présente comme un acteur incontournable et dont il n'apparaît pas possible de s'affranchir.

L'œil de Bercy

Incontournable, le ministère chargé du budget l'est à plus d'un titre. Au point d'ailleurs d'être qualifié d'« œil de Bercy ». Un vocabulaire similaire était déjà employé, dès le début du XX^e siècle, à propos du contrôleur financier, et il l'est désormais à l'égard du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), dont le rôle a été mis au diapason des nouveautés introduites par la LOLF. Le CBCM se présente comme une garantie en termes de soutenabilité des dépenses du ministère²³. Ainsi résumé, on comprend aisément le rôle clef joué par le CBCM à l'égard des ministères.

22. « La comptabilité patrimoniale de l'État : qu'en faire ? », *Gestion et finances publiques*, n° 6, 2016, p. 57.

23. Pour une présentation du rôle joué par le CBCM, cf. Stéphanie Damarey, *Droit de la comptabilité publique*, Paris, Gualino, 2017, p. 105 et suiv.

Le CBCM est également membre permanent, au sein de son ministère de rattachement, du comité interministériel d'audit. Or, comme l'a souligné Frank Mordacq, administrateur général des finances publiques, « la présence du CBCM n'a pas toujours été souhaitée par peur d'un regard extérieur : le ministère de la Défense a ainsi été le dernier à accepter sa participation officielle à son comité ministériel d'audit, dont le champ est d'ailleurs limité. Il ne faudrait pas que Bercy ait une vision trop précise de certains sujets », évoquant, à ce propos, « l'œil de Moscou de Bercy »²⁴.

Illustration d'une défiance certaine que la LOLF est loin d'avoir remise... Pourtant, la perspective n'est pas aussi binaire qu'elle semble l'être. Frank Mordacq relève aussi que « les directions de Bercy peuvent juger que les CBCM sont parfois trop proches des directions financières (“syndrome de Stockholm” ?) »...

67

Manifestement, Bercy apparaît en situation avantageuse par rapport aux autres forces en présence. Le ministère conserve, en effet, des armes stratégiques pour préserver sa prééminence. À l'exemple de la discipline budgétaire européenne imposée aux États membres de l'Union européenne. Un moyen de pression important qui lui permet d'imposer aux ministères dépensiers des contraintes budgétaires conséquentes, comme il résulte des lettres de cadrage qu'il leur adresse dans le cadre de l'élaboration du projet de budget. Ainsi, pour le budget 2017, les lettres avaient fixé pour objectif de ramener le déficit à 2,7 % du PIB au moyen d'un plan de 50 milliards d'euros d'économies.

Le Premier ministre demandait alors aux ministres, à l'exception de ceux de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense et de l'Éducation nationale, de réduire leurs effectifs de 2 % et de stabiliser la masse salariale malgré la revalorisation du point d'indice et la mise en œuvre de l'accord sur les carrières et les rémunérations. Le tout au nom du nécessaire équilibre des comptes de l'État ou, du moins, de l'objectif de réduction des déficits publics²⁵.

On l'aura compris, si la période post-lolfique a pu être présentée comme synonyme d'affaiblissement pour le ministère chargé du budget, la donne n'apparaît pas aussi évidente. De bastion assiégé, Bercy a progressivement su redéployer son ascendant dans le cadre de cette redistribution imposée des armes.

24. « La LOLF, 10 ans de pratique », art. cité, p. 72.

25. « Chroniques », *Gestion et finances publiques*, n° 4, 2016, p. 128.

DU BASTION ASSIÉGÉ À LA REDISTRIBUTION DES ARMES

L'affaiblissement constaté du ministère du Budget a donné lieu à une redistribution des armes. Si Bercy est toujours considéré comme l'œil inquisiteur dont les ministères se passeraient bien, la perspective n'est plus tout à fait la même. Il faut, à la fois, prendre en considération le rôle du politique et plus largement celui des différents acteurs en présence.

Le rôle du politique

68 Sur différents plans, Bercy a perdu des batailles, le politique en emportant certaines. Et c'est un constat opéré depuis bien longtemps : alors que les ministres se suivent, parfois à des rythmes soutenus, le ministère chargé du budget a longtemps cultivé un entre-soi lui permettant de s'affranchir de ces contingences politiques.

C'est ce que souligne Pierre Moscovici dans ses mémoires lorsqu'il évoque ce ministère comme une puissance dans l'État : « Les fonctionnaires de Bercy se sentent eux-mêmes investis d'une mission qui ne va pas sans son corollaire désagréable : des réflexes élitistes, une forme de pensée unique qui a été suffisamment critiquée pour ne pas être totalement erronée. C'est le pendant de la puissance²⁶. » Lucide sur son ministère, il évoque les difficultés qu'il a rencontrées à affronter son administration : « L'administration des finances peut paraître arrogante, dure, rigide, voire hostile aux projets politiques progressistes. Son inclination spontanée la pousse plutôt au conservatisme. Ainsi en va-t-il des arbitrages budgétaires, qui ont tendance à cibler prioritairement toutes les politiques publiques à finalité sociale, environnementale ou éducative, et de beaucoup de notes du Trésor, qui vont toujours, au nom de l'exigence des réformes structurelles, dans le sens du libéralisme économique et de la dérégulation. » Et de conclure : « Bercy est par essence rétif aux politiques de progrès. » Lourde charge venant d'un ministre qui s'est trouvé à la tête de cette superpuissance...

D'où l'importance du rôle du politique que Pierre Moscovici résume ensuite ainsi : « Pour être un bon ministre des Finances, il faut posséder, à mon sens, un bon toucher de balle, ne pas se laisser entortiller par les hauts fonctionnaires. Le ministre qui est totalement dans la main de son administration est un mauvais ministre. Le ministre qui ne respecte pas son administration est un mauvais ministre. Le ministre qui ne sait pas communiquer est un mauvais ministre. »

26. *Dans ce clair-obscur surgissent les monstres*, Paris, Plon, 2018, p. 56 et suiv.

Mais lorsque le politique l'emporte, parfois à la hussarde, il met le ministère devant le fait accompli et révèle, dans toute son amplitude, les antagonismes en présence : « L'autre difficulté résulte de l'action publique elle-même et du fait que l'exécutif prend souvent des décisions qui n'ont pas fait préalablement l'objet d'un financement budgétaire. Les exemples sont nombreux. Dans le domaine social, il suffit de se souvenir du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2012 par le comité interministériel de lutte contre l'exclusion ou du plan d'urgence pour l'emploi annoncé par le président de la République le 18 janvier 2016, dont les crédits n'avaient pas été inscrits dans les lois de finances qui venaient juste d'être votées.

« Il serait ridicule et illégitime de dénier au pouvoir exécutif le droit de prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour faire face, si besoin en urgence, à une situation économique et sociale. En revanche, il appartient au contrôleur budgétaire de s'assurer qu'il s'agit bien d'une décision prise par une autorité politique légitime au regard du mode de fonctionnement des institutions françaises ; autrement dit, qu'il s'agit bien d'une décision du président de la République ou du chef du gouvernement et pas seulement d'une décision isolée d'un ministre, ou d'un directeur d'administration centrale²⁷. » Le propos est éloquent, venant d'un administrateur général des finances. Il rappelle surtout que démocratie et technocratie peuvent diverger en termes de perceptions budgétaires. Il souligne que ces rapports de force résultent de personnalités qui ont/auront su établir leur autorité sur ce ministère. Pierre Moscovici le souligne très clairement lorsqu'il relève que Nicolas Sarkozy et François Hollande, et probablement également Emmanuel Macron, ont fait entrer l'économie et les finances dans le domaine réservé du président de la République²⁸.

69

La nouvelle répartition des rôles

Avec la LOLF, la répartition des rôles a été revisitée. Comme le souligne Jean-Luc Albert, si la LOLF confirme la prépondérance traditionnelle du ministère des Finances, notamment de sa direction du Budget, dans la préparation du projet de loi de finances, ce même texte organique a établi les modalités de préparation du budget selon des modalités et un calendrier qui conduisent à un plus grand dialogue et à une collaboration plus approfondie avec les ministères dépensiers, selon un calendrier et des

27. Patrick Delage, « L'évolution du métier du contrôle budgétaire », *Gestion et finances publiques*, n° 6, 2016, p. 81.

28. Dans ce clair-obscur surgissent les monstres, *op. cit.*, p. 58.

modalités marqués par des étapes clefs. Une différence notable avec les textes antérieurs et notamment le décret de 1956 (art. 49) et l'ordonnance de 1959. Les dispositions applicables établissent clairement la subordination juridique du ministre des Finances: «D'une part, celui-ci est expressément placé sous "l'autorité du Premier ministre" et, en conséquence, les dossiers litigieux sont soumis aux arbitrages budgétaires du chef du gouvernement ainsi amené à trancher les différends. D'autre part, le projet de loi est "délibéré" "en conseil des ministres", placé sous la présidence du président de la République, dont le rôle a souvent été essentiel mais dépend des rapports avec le gouvernement, dont la collégialité varie elle-même selon les circonstances²⁹. »

70 La LOLF, symbole parmi d'autres de l'affaiblissement du ministère chargé du budget, a ainsi permis d'établir un équilibre différent entre les forces en présence: « Dans une évolution générale vers le renforcement des responsabilités financières des gestionnaires, un nouvel équilibre s'établit entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers³⁰. » Le chemin à parcourir pourrait toutefois être encore important alors que les pratiques européennes démontrent que d'autres voies peuvent être empruntées. Ainsi, au Royaume-Uni, la responsabilité est largement accordée aux ministères dépensiers, ne réservant au ministère des Finances (*Treasury*) qu'une surveillance globale de l'exécution du budget, tandis qu'en Suède, mais également aux Pays-Bas, chaque ministre se présente comme son propre ministre des Finances³¹.

En parallèle, la V^e République a également établi un rapport de force différent par la création du Conseil constitutionnel. On doit à Loïc Philip plusieurs études sur la constitutionnalisation des finances publiques qui ont permis de démontrer l'importance du contrôle de constitutionnalité – de sa mise en place à son développement –, de réhabiliter les pouvoirs des représentants de la nation et de limiter les pouvoirs de l'exécutif: « Mais cette évolution a aussi entraîné un déplacement du pouvoir financier du ministère des Finances, où il était de plus en plus concentré, vers le juge constitutionnel, dont les pouvoirs se sont considérablement développés dans le domaine financier. La "juridicisation" des finances publiques réduit la "technocratisation" des finances étatiques³². »

29. *Finances publiques, op. cit.*, p. 484.

30. Frank Mordacq, « La LOLF, 10 ans de pratique », art. cité, p. 460.

31. *Id.*

32. « Le droit constitutionnel des finances publiques », *Revue française de finances publiques*, n° 7, 1984, p. 143.

Nouvel acteur du jeu budgétaire, le Conseil constitutionnel a contribué, au travers de sa jurisprudence, à l'élaboration d'un droit budgétaire qui, très logiquement, a limité d'autant les marges de manœuvre dont pouvait disposer le ministère chargé du budget. Ainsi juridicisé, le droit public financier impose un cadre juridique nécessairement contraignant pour celui qui était, jusqu'alors, habitué à maîtriser les modalités d'élaboration et d'exécution du budget de l'État.

*

Ces différents arguments rassemblés permettent de comprendre le subtil équilibre qui s'est finalement établi sur la base de ce renouveau des rapports à constater entre le ministère chargé du budget et son environnement politique, économique et juridique.

71

Plus tout à fait ce qu'il était mais sans toutefois avoir été terrassé, ce ministère apparaît certes affaibli, mais il a toutefois su limiter les conséquences des évolutions récentes. La conclusion apparaît même insidieuse alors que, et comme l'ont résumé certains commentateurs, le ministère a entrepris de s'approprier les outils qui lui étaient imposés pour mieux les instrumentaliser, pour mieux « les vider de leur substance ».

R É S U M É

Le ministère chargé du budget a longtemps été considéré comme une puissance ministérielle opposée aux ministères dépensiers, leurs intérêts divergeant de fait. Derrière ces antagonismes, on retrouve l'histoire d'un ministère qui s'est trouvé obligé de composer avec le politique, l'économique et le juridique. De cette histoire ont résulté de nouveaux rapports (de force ?) qui ont conduit à redéfinir le rôle de ce ministère par rapport à l'administration, au politique et, in fine, à la société.

MARCEL POCHARD

LES PERSONNELS DE BERCY

ENTRE EXCELLENCE, CORPORATISMES ET HUBRIS

73

Commençons par rendre à César ce qui est à César. Bercy, c'est, au sein de l'État, parmi ce qu'il y a de mieux en qualité de ressources humaines. Celles-ci sont marquées du sceau de l'excellence, dans l'exceptionnelle diversité de leurs composantes : depuis les équipes hors pair des services centraux chargées des fonctions régaliennes (trésor, budget, etc.) jusqu'aux bataillons aguerris, tenus rênes courtes, des grandes directions à réseau (finances publiques et douane), en passant par la solidité à toute épreuve des équipes chargées des missions support, ou par l'arrière-garde des grognards des corps de contrôle, sans oublier bien sûr le vivier inépuisable de jeunes talents de l'inspection générale des finances.

Certes, il y a deux mondes dans cet ensemble, celui des services centraux, chargés de la conception et de la conduite des politiques publiques, et celui des services déconcentrés, chargés de l'opérationnel. Deux mondes bien distincts, qui ne vivent pas les mêmes enjeux et qui, hors quelques mobilités croisées, s'ignorent, leurs différences se trouvant encore accentuées par la disproportion de leurs effectifs (quelques milliers contre cent trente mille¹) Mais, dans ces deux mondes, la puissance publique trouve l'essentiel des qualités dont elle a besoin. Qualités professionnelles déjà : compétence, savoir-faire, maîtrise technique. Qualités déontologiques

1. Les effectifs des ministères économiques et financiers s'élevaient, en 2016, d'après leur bilan social, à 142 124 agents, 8 236 au titre de l'administration centrale, 126 346 au titre des directions à réseau – dont 108 467 pour la Direction générale des finances publiques, 16 820 pour la Direction générale des douanes et droits indirects, et 3 059 pour la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes –, ainsi que 5 632 pour l'Insee.

ensuite: sens du service public, probité, engagement. Il est heureux de noter sur ce dernier point l'exceptionnelle fiabilité des agents qui ont la charge des missions les plus sensibles déontologiquement. Ils défraient bien rarement la chronique de leurs éventuels manquements, même si cela existe. Ajoutons aussi d'emblée que ces agents sont en permanence soumis à des évolutions très lourdes de leurs missions, de leur environnement, de leurs méthodes, sans faillir à leur tâche, comme le montre encore la mise en orbite, légitimée par l'onction présidentielle, du prélèvement à la source à compter du 1^{er} janvier 2019.

74

C'est la combinaison de ces qualités professionnelles et déontologiques qui fait toute la force des agents de Bercy et justifie la confiance placée en eux. Qu'il soit permis d'insister sur ce point. Comme en a eu le pressentiment au soir de sa vie l'écrivain et essayiste Ernst Jünger lorsqu'il écrit «le XXI^e siècle sera le siècle des Titans²», en référence à ces demi-dieux de l'Antiquité qui défiaient les dieux, notre monde a tout à redouter de superpuissances s'efforçant d'imposer leurs lois par-dessus les autorités légitimes: puissances de la finance et des grands opérateurs mondiaux, réseaux de fraude, de contrefaçon et de criminalité organisée, manipulateurs d'informations et de données, États à la dérive... Il faut, pour maîtriser ces titans, au niveau national comme interétatique, des administrations et des agents à la hauteur de l'enjeu, c'est-à-dire conjuguant les deux qualités que nous venons d'évoquer, de professionnalisme de haut niveau et de déontologie irréprochable. Ce n'est au demeurant pas pour rien que nombre des plus éminents cadres de Bercy ont été appelés aux responsabilités les plus élevées dans des organisations internationales, ou au sommet de l'État.

D'aucuns diront que cette qualité est chèrement payée, en argent sonnante et trébuchante, en d'autres termes en rémunération. Ils n'ont pas totalement tort. Il est acquis que les personnels de Bercy sont les mieux payés de la République, ce qui reflète au demeurant la puissance de ce ministère au sein de l'État, lui facilitant certaines libéralités bien ordonnées. La Cour des comptes l'a parfaitement illustré en relevant que, parmi les personnels de l'État, tous ministères confondus, qui percevaient plus de 150 000 euros nets par an en 2016, près de 43 % étaient administrateurs généraux des finances publiques, la moyenne des rémunérations nettes s'élevant au niveau, certes non mirobolant mais qui ne se rencontre quasi nulle part ailleurs, de 202 456 euros (avec un maximum de 255 579 euros pour le directeur régional des finances publiques de la région Île-de-France).

2. «Un entretien avec Ernst Jünger», *Le Monde*, 7 mai 1993.

Du haut en bas de la chaîne des services déconcentrés, la même situation avantageuse au regard du reste de la fonction publique se vérifie. Bercy ne s'en défend au demeurant pas : il se borne à souligner que la situation n'est pas aussi systématique qu'on veut bien le dire, en avançant le cas de ses administrateurs civils qui seraient moins bien traités en début de carrière que leurs homologues d'autres administrations. Dommage que le bilan social du ministère soit si pauvre en informations précises sur le sujet et ne comporte pas, comme c'est le cas pour la plupart des autres ministères, les tableaux si simples à établir de la rémunération nette moyenne, indemnités comprises, corps par corps et grade par grade, avec les montants maximum et minimum. Ajoutons à ces rémunérations des avantages annexes, type œuvres sociales, sans équivalent dans les autres administrations, d'un montant par tête quinze fois supérieur en moyenne, selon la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), sans parler de la quasi-exclusivité de prestations pourtant très prisées, comme les tickets restaurant. Bercy est très friand de ce genre de particularismes, ce qui faisait déjà dire au président Poincaré que le ministère des Finances bénéficie du « régime des administrations les plus favorisées ».

75

Cela dit, ce volet du niveau de rémunération, pour notable qu'il soit, est bien sûr loin d'être le plus important de la gestion des personnels de Bercy. Il n'est traité ici dès l'abord qu'en raison des interrogations, voire des affabulations, qu'il soulève toujours, bien exagérément, et auxquels il est à la portée de ce ministère de couper court au prix d'un brin de transparence complémentaire.

Les questions posées par cette gestion sont d'une autre nature et d'une autre ampleur. Il s'agit en fait de savoir si elle conduit à une valorisation optimale de ces formidables ressources humaines, si la performance est au rendez-vous, si elles jouent au sein de l'État le rôle d'entraînement que l'on est en droit d'en attendre. La réponse est plus que nuancée. Voire en partie négative.

Certes, Bercy a fait le ménage dans les plus graves errements qui ont pu marquer la gestion de ses personnels par le passé. Certes aussi, une véritable mue a été engagée depuis la fin des années 1990 dans cette gestion. Mais Bercy reste engoncé dans une multitude de rigidités qui lestent gravement son action et son efficacité.

UNE CULTURE MAISON BIEN ANCRÉE

76 Pour bien mesurer les tenants et aboutissants en jeu dans cette gestion des personnels de Bercy, un bref retour en arrière s'impose sur l'histoire et la culture de ces personnels. Il ne s'agit pas ici d'en reprendre toutes les facettes, mais de s'en tenir à quelques repères incontournables. Le premier est un texte fondateur ; il remonte au 19 janvier 1885. C'est le premier décret déterminant le régime applicable aux agents du ministère des Finances. On y retrouve l'essentiel des atouts et problématiques actuels de ce ministère : impartialité et qualité des recrutements garanties par la généralisation du concours, mais éclatement des administrations de rattachement (pas moins de neuf directions), cloisonnements (recrutements exclusifs par chaque direction, et absence de passerelles de l'une à l'autre), multiplication des grades et classes... Deuxième repère, le fait syndical. Les fonctionnaires du ministère des Finances sont, avec les instituteurs et les agents des Postes, parmi les premiers à s'être constitués en syndicats, malgré l'interdiction formelle de le faire, et à imposer leur reconnaissance à leur ministre ; une Union générale des agents des contributions indirectes est fondée dès avril 1903, et le ministre des Finances, après avoir lancé des anathèmes contre elle, préside lui-même à peine deux ans après, en 1905, le « banquet annuel » du syndicat. L'ancrage syndical ne fera que s'accroître, avec toutefois, comme partout ailleurs, un éclatement du paysage. Si un temps Force ouvrière dispose d'une prépondérance incontestée, acclimatant un certain type de cogestion, un basculement a lieu dans les années 1990 vers des syndicats plus fondamentalement de revendication, dits à l'origine « non confédérés », mais sachant tout autant jouer du poids syndical. Celui-ci n'est pas étranger à certaines constantes de la gestion sur lesquels nous reviendrons, comme la centralisation et l'égalitarisme, avec la complicité bienveillante des gestionnaires, qui y trouvent leur compte. Troisième repère, le grand tournant de 1945 et de 1946, avec la création du statut général, de la DGAFF et des premiers corps interministériels. Tournant en réalité tronqué pour Bercy, qui ne se coule qu'avec réserve dans le moule et ne prend dans le nouveau régime que ce qui lui convient, multipliant les spécificités. Enfin, dernier repère, la grande grève de 1989, sans précédent aux Finances, et qui marquera durablement les mentalités, débouchant sur une sorte de glaciation des modes de gestion.

LE GRAND MÉNAGE

ENGAGÉ DEPUIS LA FIN DES ANNÉES 1990

Comme il a été indiqué plus haut, ce qui caractérise la période amorcée à la fin des années 1990, c'est un réel changement de cap, en premier lieu l'abandon des errements les plus graves.

Il pourrait paraître inutile de revenir sur des errements auxquels il a été mis fin. Mais, compte tenu des fantasmes, au demeurant non sans fondement, auxquels ils ont donné lieu, il n'est pas possible de les passer par pertes et profits. Il est vrai que l'on a du mal à imaginer qu'ils aient pu atteindre les proportions que l'on va décrire. Nouvelle illustration de ce que, lorsque les bornes sont franchies, il n'y a plus de limites. Pour résumer ces errements, disons qu'ils consistent pour Bercy à s'affranchir en toute irrégularité des règles et normes communes. Ce que le premier secrétaire général du ministère, Bernard Pêcheur, a résumé dans la formule très suggestive « Bercy bat monnaie pour son propre compte ». En son temps, Jean Choussat, grand serviteur de l'État s'il en est, qui a été directeur du Budget, parlait de « corporatisme exacerbé »³.

77

L'exemple qui laisse le plus incrédule, c'est la liberté que le ministre des Finances, gardien de la régularité budgétaire, s'était reconnue de s'exonérer, par simple décision signée de lui seul, des règles budgétaires ou statutaires qui s'imposaient, sa position de ministre le mettant à l'abri des poursuites de la Cour de discipline budgétaire et financière. La Cour des comptes, dans ses rapports de 1999 et 2001 sur les rémunérations dans la fonction publique, a décrit en long et en large ces errements : arsenal de primes d'autant plus opaques pour beaucoup d'entre elles qu'outrageusement avantageuses, octroyées sans base réglementaire ; financement « abracadabrantesque » de ces primes au travers, pour les plus importantes, de ressources extrabudgétaires ; non-assujettissement partiel ou total à l'impôt sur le revenu pour certaines ; ignorance pure et simple du plafond de primes imposé dans les autres ministères pour les directeurs d'administration centrale ; volant d'emplois de sous-directeurs non prévus à l'organigramme du ministère, à discrétion du ministre ; plans de promotion et de requalification des emplois explosant purement et simplement toutes les normes statutaires des corps concernés – Bercy vivant ainsi pendant des années du dopage de plans de requalification hors normes, indéfiniment reconduits chaque année de 1990 à aujourd'hui,

3. « L'administration ou la dernière corporation », in Hélène Bellanger (dir.), *Le Civisme. Vertu privée, d'utilité publique*, Paris, Autrement, 1996, p. 102.

à faire pâlir d'envie le reste de la fonction publique. Sans parler des mesures individuelles, qualifiées de « situations individuelles », purement *ad hominem*, au bon vouloir du prince... Tout le monde aux Finances en bénéficiait, des « talons rouges » (trésoriers payeurs généraux, conservateurs des hypothèques et autres grades supérieurs des anciennes directions à réseau...) au personnel d'exécution, chaque catégorie bénéficiant du silence et de la complicité de l'autre. Et cela se faisait en dehors de tout véritable contrôle. Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport susmentionné de 1999, le contrôleur financier ne contrôlait pas le respect des textes, mais celui des lettres ministérielles. Et la direction du Budget était bienheureuse de s'en laver les mains, car sans droit de regard sur ce qui se décidait à l'intérieur du ministère. Ce qui peut expliquer les philippiques de Jean Choussat après sa cessation de fonctions.

78 Il est donc heureux de pouvoir dire qu'il a été mis fin à ces errements les plus graves.

Finies, complètement ou presque, les situations individuelles et les mesures de gestion propres à Bercy concédées par le ministre. Il est remarquable de noter qu'après trente ans d'existence, il ne devrait pas y avoir en 2018 de plan ministériel de qualification. « Retour à la situation d'avant 1989 », écrit Force ouvrière⁴. Retour à la norme commune, devrait-il être dit. Fini le volant d'emplois de sous-directeurs ou chefs de service sans postes précis au sein de l'organigramme. Finies les différences de plafonds de primes pour les emplois fonctionnels de direction d'administration centrale de Bercy par rapport aux autres ministères. Presque finies les indemnités versées sans base réglementaire. Presque, car il reste certains îlots de résistance, comme le souligne le référé en date du 12 octobre 2017 du premier président de la Cour des comptes. Un seul exemple, qui ne manque pas de sel, celui des rémunérations accessoires versées aux contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, agents pourtant chargés de faire respecter la régularité des dépenses dans les ministères auprès desquels ils sont affectés, toujours non régularisées. Étant observé par ailleurs que régularisation ne veut pas dire refondation, la régularisation ayant le plus souvent consisté, comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2003, à habiller juridiquement les dispositifs anciens inchangés.

4. FO *Finances informations*, n° 144, février 2018.

UN SOCLE DE RÉNOVATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À BERCY

La fin de ces errements mérite d'autant plus d'être saluée qu'elle constitue le premier temps d'un changement en profondeur dans la gestion de ses personnels par Bercy. Et cette mue est d'autant plus significative que, si elle a pris naissance sous la contrainte, dans la conformité à l'adage bien connu selon lequel on ne change que sous la contrainte (en l'espèce, à la fois : les coups de boutoirs réitérés de la Cour des comptes, qui n'a pas lâché Bercy sur ses dispositifs de rémunération à compter de son rapport susmentionné de 1999, soit pratiquement vingt ans durant ; les exigences de la loi organique relative aux lois de finances, faisant obstacle aux financements extrabudgétaires ; l'impact de la revue générale des politiques publiques, caricaturée bien à tort, et à laquelle le ministère des Finances n'a pas cru pouvoir se soustraire), elle repose dorénavant sur une véritable volonté de rénovation.

79

Ce qui est le plus souvent mentionné comme emblématique de cette volonté est la fusion des réseaux des impôts et de la comptabilité publique, avec la création de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et la refonte de tout l'édifice statutaire des personnels concernés, du haut en bas de la hiérarchie. Il s'agit effectivement d'une grande et belle opération qui mérite d'être saluée, au regard du nombre d'agents intéressés (quatre-vingt mille agents aux impôts et quarante mille à la comptabilité publique), de la multiplicité des situations en cause, de leur enracinement historique et de leur sensibilité extrême. Il aura fallu pour aboutir la conjonction de la volonté du pouvoir politique, au plus haut niveau, et de l'exceptionnelle maîtrise opérationnelle de celui qui en aura été le véritable concepteur et l'artisan, Philippe Parini, l'essence même du haut fonctionnaire des Finances, qui en connaît toutes les arcanes, y a fait toutes ses classes sans jamais en sortir, et en a vécu toutes les dérives (nul n'est parfait).

Mais on ne peut cacher que cette réforme, tard venue, a à la fois, comme l'a souligné la Cour des comptes dans un rapport thématique de 2018 intitulé « La DGFIP, dix ans après la fusion », manqué d'ambition (« davantage une juxtaposition des deux anciennes directions qu'une fusion » ; 1 % seulement des agents ont changé de filière en dix ans), échoué dans certains de ses objectifs, nous y reviendrons, et été au total payée cher, très cher, malgré un effort de résorption des sureffectifs (près de deux mille par an). Elle ne peut être qu'une référence mitigée.

Plus significative nous paraît l'institution d'un secrétaire général du ministère, œuvre de Laurent Fabius, ministre des Finances de 2000

à 2002. Point important, la fonction est confiée à l'homme idoine, parfait connaisseur des finances et de la fonction publique, le conseiller d'État Bernard Pêcheur. Les éléments du puzzle sont mis sur la table. C'est le début de la déconstruction de la boîte noire et de la refondation, bientôt dénommée « Bercy en mouvement ». Avec le secrétaire général, le ministère se dote d'un levier de changement et de pilotage. Le déclic en ce sens est renforcé par le rattachement de la DGAFP à Bercy. Il est dur pour un ancien directeur général de cette magnifique administration de voir là un atout, tant son éloignement de Matignon comporte par ailleurs d'inconvénients. Mais ce rattachement a au moins l'avantage de contraindre le ministre du Budget qui en reçoit la charge à se préoccuper de jouer le jeu de l'interministériel et d'appliquer à ses propres services les bons principes qu'il promet par ailleurs.

80 Le secrétaire général se voit en tout cas confier le soin de piloter la rénovation de la gestion des ressources humaines. Il est chargé officiellement de la stratégie ministérielle de ressources humaines et de la déclinaison à Bercy des politiques interministérielles en la matière. Savoir quelle est la portée réelle des prérogatives dont il dispose, notamment au regard des cloisonnements traditionnels et du poids des directions à réseau, s'avère difficile pour qui n'appartient pas au sérail Finances. Du moins peut-on souligner qu'il dispose d'un certain nombre de cartes maîtresses lui permettant d'assumer effectivement sa mission, par exemple en présidant le comité des directeurs, ainsi que le comité technique ministériel, en étant le point d'entrée du guichet unique en matière statutaire et indemnitaire, en signant toutes les nominations aux postes d'encadrement de l'administration centrale ou en étant la cheville ouvrière du comité de pilotage du plan managérial. La réduction du nombre de membres des cabinets ministériels, voulue par le gouvernement d'Édouard Philippe, et qui a pour conséquence qu'actuellement il n'y a pas de conseiller social au cabinet de Bercy, n'est pas sans entraîner un certain renforcement du poids du secrétaire général, qui se trouve de ce fait chargé d'une partie du rôle habituellement assumé par le cabinet. Et il n'est pas contestable que les chantiers nécessaires sont progressivement ouverts.

Mais il ne faut pas se cacher l'ampleur de la tâche, tant les pesanteurs à surmonter sont substantielles, ce d'autant plus qu'elles participent de la nature des têtes de la fameuse hydre de Lerne, qui repoussaient au fur et à mesure qu'on les coupait si on ne les abattait pas toutes d'un coup.

LES CHAPES DE PLOMB
DE LA GESTION STATUTAIRE ET INDEMNITAIRE

Il y a déjà les chapes de plomb de la gestion statutaire et indemnitaire proprement dite. Elles concernent plus directement les services déconcentrés, mais sans épargner les services centraux. Ce sont les plus tangibles, celles contre lesquelles le fer peut être porté le plus sûrement, mais leur résistance est à la mesure de leur ancrage dans le corporatisme des pratiques et des esprits, qui les sous-tend.

Ainsi de l'extrême centralisation, qui veut que la moindre décision de gestion remonte à la centrale. De la simple mutation d'un centre des finances à un autre dans le même département (ce qui fait d'ailleurs plus de 50 % des mutations dans une année à la DGFIP) au recours contre un refus de temps partiel ou la contestation d'une note, en passant par l'engagement d'une procédure disciplinaire (qui suppose le feu vert de la centrale sur la trame du rapport au conseil de discipline), sans parler de toute mesure de déroulement de carrière. Pour le plus grand avantage des syndicats et des CAPISTES (leurs représentants aux commissions administratives paritaires des différents corps), qui siègent pendant des mois et des mois et trouvent dans cette centralisation une source de pouvoir, voire le véritable pouvoir, dans un contexte de cogestion qui n'a rien à envier à l'Éducation nationale.

81

Ainsi de l'ancienneté qui gouverne les avancements et les mutations. Elle est le critère déterminant de l'avancement au choix (près de 75 % des promotions annuelles). Y compris pour les catégories A. Ce n'est qu'à partir des A+ (inspecteurs principaux), soit un très petit nombre d'agents, que les gestionnaires (centraux) retrouvent de la marge de manœuvre. Et l'ancienneté est, plus étrange encore, au cœur des mutations qui, au grand dam des directeurs locaux, se font non en fonction des besoins que ceux-ci expriment, mais des vœux des candidats et de leur ancienneté, peu importe l'inadéquation de leur profil avec celui du poste à pourvoir. Il y a bien la soupape des postes à profil, mais elle est le plus souvent marginale, car elle ne joue que pour les seuls titulaires des principaux postes d'encadrement. La perversité de ce système est dénoncée en vain depuis toujours. Jean Choussat voyait déjà dans ces mutations « conçues dans l'intérêt exclusif des agents, jamais dans l'intérêt du service », « la quintessence du corporatisme »⁵. La Cour des comptes ne dit guère autre

5. « La modernisation, est-ce l'efficacité ? », in Catherine Grémion et Robert Fraisse (dir.), *Le Service public en recherche. Quelle modernisation ?*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 58.

choses. Dans son rapport public pour 2016, elle déplore « la déperdition des compétences résultant des règles de gestion interne ». Le rapport thématique susmentionné sur la DGFIP y revient, soulignant le grave problème qui en résulte en matière de contrôle fiscal, notamment par suite du taux élevé de rotation des effectifs (30 % dans certaines directions départementales), regardé comme « incompatible avec le développement d'une expertise ». Ce rapport souligne aussi le caractère embryonnaire de la GPEEC (gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences), le système d'information des ressources humaines ne comportant même pas de module de suivi des compétences.

82 Ces premières têtes de l'hydre sont incontestablement dans le viseur des gestionnaires... pour l'avenir. La décision est ainsi prise de procéder à une première déconcentration à grande échelle, en matière de mutation. À échéance de 2020, le mouvement décidé au niveau national se bornera à procéder à une mutation dans le département. Encore faudra-t-il que les responsables départementaux ne soient pas enserrés dans les mêmes rets de l'ancienneté. Ce qui, en l'état, n'est pas du tout acquis. Ce sera un test de la réalité de la réforme.

Il y a encore la chape de plomb de la « démodulation », actée en sortie de crise de 1989, et devenue principe sacro-saint, qui veut que les rémunérations accessoires ne puissent être modulées, bien que c'est pour partie leur objet et que les sommes en jeu, considérables (31,3 % des rémunérations, contre 22,8 % dans le reste de la fonction publique), le permettent largement. Seuls échappent à cette démodulation, dans le Yalta de 1989, régulièrement confirmé (voir notamment le comité technique paritaire ministériel de 2003, en pleine refondation des régimes de primes : « ce qui est modulé le demeure, ce qui ne l'est pas reste en l'état »), les A de deuxième niveau des services déconcentrés et certains cadres A de centrale, et encore de façon homéopathique. Et malheureusement la mise en place d'un socle interministériel de rémunération accessoire, rationalisé et simplifié, connu sous le sigle de RIFSEEP, n'a pas été l'occasion d'en revenir à des principes sains. Bercy a fait acter l'exclusion du dispositif pour la DGFIP et les Direction générale des douanes et droits indirects, et pour le reste le système a été, osons le mot, admirablement biaisé, pour conserver la démodulation, les primes accessoires étant réparties selon des grilles et barèmes qui reviennent, par le poids donné aux fonctions et à l'indice, à privilégier toujours et encore l'ancienneté. Au total, à Bercy, pour l'immense majorité des agents, est appliquée la règle perverse, si dommageable pour la fonction publique, en vertu de laquelle, que l'on travaille bien, moins bien ou mal, la rémunération doit être la même. Il y

a là une des têtes de l'hydre la plus difficile à éradiquer. Et c'est peu dire que les ministres réformateurs de Bercy sont très prudents sur le sujet, quoique très attendus à l'extérieur.

Il est enfin une ultime chape de plomb à évoquer, qui est une conception très propre à Bercy et très verrouillée de la notion de corps de fonctionnaires, faisant des statuts des corps maison un levier de particularismes et de chasses gardées. La quintessence en est offerte avec le corps des administrateurs généraux des finances publiques, illustration même de ce qu'est un corps cadennassé. Ses membres, au nombre de moins de sept cents, ont vocation à encadrer les services territoriaux de la DGFIP, notamment en occupant les fonctions les plus élevées, celles anciennement confiées aux trésoriers-payeurs généraux et autres emplois supérieurs proches, et correspondant à la plus grosse concentration pour toute la fonction publique de postes classés en hors échelle E et F. Bercy a écarté, pour l'occupation de ces emplois, ce qui est pourtant la règle pour l'ensemble des fonctions de direction des autres services déconcentrés de l'État, sans aucune exception, à savoir le recours au régime du détachement sur emplois fonctionnels, qui donne des prérogatives renforcées à l'autorité de gestion quant aux choix de la personne à nommer et à la durée de ses fonctions. À Bercy, on en est resté au bon vieux système du grade, qui réserve les emplois à des titulaires prédestinés et leur garantit de ne jamais en perdre le bénéfice. Y compris s'agissant du directeur régional des finances publiques d'Île-de-France, titulaire de cet emploi unique doté d'un échelon spécial classé en HEG, et dont il est écrit dans le marbre statutaire, pour une raison qui échappe à la raison, qu'en aucune façon il ne peut donc en être déchargé. Une telle construction laisse pantois. Ce, d'autant que c'est non seulement toute la gestion de l'encadrement des services territoriaux des finances publiques qui est affectée, mais aussi la bonne utilisation des personnels en cause dans l'ensemble de l'administration de Bercy. Les avantages qu'ils détiennent (un administrateur général des finances publiques de classe normale a une rémunération supérieure du tiers à celle du premier niveau de sous-directeurs) sont tels qu'ils sont aussi accrochés à leur rocher que les fameuses moules évoquées naguère par Dominique de Villepin. Leur nomination dans un poste extérieur à la DGFIP devient toute une affaire. Et les statuts du corps veillent à ce que la filière soit préservée: dix-sept vingtièmes des nominations au grade de base du corps sont réservés à des fonctionnaires de la DGFIP et deux vingtièmes à des agents de services placés sous l'autorité du ministre du Budget. Reste un vingtième pour le reste du monde... On sait certes que tout ce

dispositif a été mis en place pour régler, sans qu'ils y perdent, la situation des cadres supérieurs des directions fusionnées, et pour qu'ils n'entravent pas l'opération – et que c'est un moyen de rassurer, non sans raison, les très nombreux cadres qui ont vu, lors de la fusion, leurs perspectives de carrière se raréfier. Mais cela ne suffit pas à justifier le cadencage retenu. Contre-exemple absolu d'une fonction publique un temps soit peu fluide. En l'espèce, il faut le reconnaître, on ne voit pas quel est le Persée qui s'attaquera à la tête de l'hydre.

L'ÉCUEIL DE L'« ENTRE-SOI » ET DE L'HUBRIS

84 Si l'on quitte le domaine statutaire et indemnitaire, on trouve des pesanteurs qui touchent davantage au comportement, à l'état d'esprit, à la culture.

On mettra en premier lieu ce que l'on peut qualifier d'« entre-soi » et d'hubris, au sens du reproche traditionnellement fait à Bercy d'être insuffisamment sensible aux exigences d'ouverture et de mobilité, tant pour ce qui est des hommes que des idées, en somme d'être fermé sur lui-même, et même de vivre hors sol. Si la réalité est infiniment plus nuancée, l'écueil existe bien.

Il est vrai en effet, pour ce qui est des hommes, que Bercy se montre plus prompt à jouer de son attractivité pour attirer en début de carrière les plus brillants des jeunes diplômés des grandes écoles d'ingénieurs ou de commerce (« du gardon qui frétille », a pu dire Philippe Josse, un grand parmi les grands anciens directeurs du budget) qu'à favoriser les appels d'air dans les nominations aux emplois d'avancement et à renouveler le profil de ses cadres. En témoignage de façon singulière la place réservée aux femmes ; alors qu'elles comptent pour 57,5 % des effectifs, elles représentent 29,3 % des A + et occupent 24,1 % des emplois de direction (on est loin des 40 % fixés par la loi Sauvadet de 2012). Relevons néanmoins qu'en l'état actuel plusieurs femmes des plus brillantes occupent des postes de direction parmi les plus prestigieux.

Il est vrai aussi que les cadres de Bercy ne sont guère tentés d'essaimer à l'extérieur, sauf emplois de cabinet à valeur de tremplin, et quelques autres exceptions, précieuses, mais qui confirment la règle. Trop nombreux sont dès lors ceux qui, faute de tenter l'aventure extérieure, se pressent au portillon des postes d'encadrement maison, et restreignent d'autant les opportunités de recours à de l'oxygène externe. Et il est peu de chance que la donne soit changée par le dispositif concocté pour surmonter les réticences au départ, consistant à maintenir à ceux qui partent leur

« statut Bercy », grâce à une sorte de « sac à dos social », comme on dit pour les cheminots. On dira plus loin tout le mal que l'on en pense. C'est un changement de logiciel qui s'impose. Plus prometteuse nous paraît déjà la participation maintenant active de Bercy aux dispositifs mis en place par le secrétariat général du gouvernement pour la constitution et le pilotage interministériel d'un vivier de cadres supérieurs.

Plus difficile à appréhender est cet écueil pour ce qui est du volet des idées et de l'approche conceptuelle des dossiers. On en connaît le refrain, celui d'un Bercy altier drapé dans sa superbe, coupé du reste du monde et habitué de cette hubris qui paraît lui être congénitale. Il n'est pas de meilleure illustration de ce grief que les multiples philippiques récurrentes sur le sujet. Ainsi celle d'une personnalité de premier plan, promoteur en 2018 d'un grand plan pour les banlieues, qui ne vise pas spécifiquement les Finances, mais ne les oublie certainement pas : « Il y a une élite technocratique avec une vision consanguine. Des gens individuellement exceptionnels, mais qui sont non fertilisés. Nous sommes un pays qui a rétréci la diversité de ses élites. C'est le drame de l'entre-soi⁶. » L'analyste politique Dominique Reynié parle pour sa part de « conception sociale-étatiste » d'une autre époque⁷. Il y a de l'outrance dans ces propos. Bercy peut aisément faire valoir être par nature en prise réelle et quotidienne avec les entreprises, l'international, les usagers... et se confronter à des interlocuteurs multiples. Mais ces propos ne peuvent être ignorés.

85

LE MIRAGE MORTIFÈRE DU « TOUT GARANTI »

Dernière pesanteur qui mérite attention, car peut-être la plus insidieuse, si l'on n'y prend garde, celle du mirage de ce que l'on peut qualifier de « tout garantie », au sens de gestion à laquelle est assigné l'impératif central, lénifiant s'il en est, qui consiste à garantir les agents contre toute forme de risque, d'aléa ou d'incertitude, et contre toute perte, si minime soit-elle, d'un élément de leur situation antérieure. Au travers de « carrières organisées » et de barèmes, multiples et détaillés, négociés à l'infini avec les organisations syndicales, sur tous les sujets de gestion (mutations, primes, notation...). Au travers plus encore de dispositions réglementaires assurant formellement le maintien d'avantages, notamment en matière

6. « Banlieues à l'abandon : Jean-Louis Borloo dénonce un "scandale absolu" », *Le Monde*, 26 avril 2018.

7. « Dominique Reynié : "Le discours de Macron exprime une réaction à un système politico-administratif conservateur" », *Le Monde*, 10 juillet 2018.

de rémunération, en dépit de la perte de la situation les justifiant. Il est frappant de relever le nombre de textes indemnitaires dont le seul objet est de créer de tels cliquets (voir l'exemple caricatural de la décision du secrétaire général du 18 juin 2012 prévoyant des compléments de rémunération pour les administrateurs des douanes afin de leur garantir leur niveau de rémunération lié à l'occupation antérieure d'un poste comportant un certain niveau de responsabilité et qu'ils n'occupent plus!!!). Et il est question d'abonder encore dans cette voie, dans l'idée, selon la formule entendue d'un responsable, que « tout risque doit avoir sa garantie ». On a évoqué par ailleurs le projet de dispositif permettant aux personnels qui quittent Bercy de le faire avec une sorte de « sac à dos social », véritable hérésie au regard du droit de la fonction publique et source de mitage du tissu de celle-ci. Qui ne voit qu'il y a là un contre-signal à la promotion d'une fonction publique où les agents se prennent en charge ? Et qui ne voit au total que, là où la gestion administrative et la garantie sont partout, la gestion personnalisée et l'émulation ne sont nulle part, et que l'on accentue encore le fossé entre le monde de la fonction publique, hyperprotégé, et le reste du monde du travail, ou entre le secteur public et l'entreprise ? Quelle est l'entreprise qui garantit à ses cadres une carrière toute tracée ?

UNE DOUBLE NÉCESSITÉ :

ENGAGER « UNE TRANSFORMATION EN PROFONDEUR »
ET AFFICHER « UNE VOLONTÉ POLITIQUE CLAIRE »

Les considérations qui précèdent montrent l'ampleur des défis auxquels Bercy se trouve confronté dans la gestion de ses personnels. D'aucuns ne manqueront pas de prétendre qu'il est donné à ces défis une trop grande place, au regard de la qualité soulignée d'emblée de ces personnels et des résultats dont ils sont les acteurs. Il ne nous semble pas.

Il va certes de soi que les pesanteurs relevées ne sauraient faire oublier la solidité des fondamentaux des ressources humaines de Bercy, telles que déjà mises en exergue. Cela fait des personnels de Bercy une force de frappe incomparable. Et s'il est des troupes empêtrées dans les demi-mesures de gestion, elles ne sauraient faire perdre de vue l'exceptionnelle efficacité, autrement plus significative, des équipes, notamment en centrale, qui fonctionnent à plein régime, loin des blocages et des sentiers tout tracés. Il ne faut pas confondre les deux mondes évoqués en introduction.

Et il va de soi également que ces pesanteurs ne sauraient occulter

les profondes mutations de leur administration dont les personnels de Bercy sont les acteurs. Mutations dans les missions, ne serait-ce qu'en raison de la construction européenne, qui a un impact de grande ampleur sur tous les domaines d'action de Bercy. Mutations dans les structures, dont la création de la DGFIP n'est que le volet le plus emblématique – il faut y ajouter les multiples changements de périmètres ministériels, les regroupements et les suppressions de sites (tous les postes-frontières dans l'espace Schengen, deux tiers des postes comptables centralisateurs d'arrondissement, un grand nombre de trésoreries de proximité...) et le chamboulement de l'organisation des services déconcentrés de l'État, dont les trois mille agents de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sont bien placés pour parler plongés qu'ils ont été, sans grand ménagement, dans le grand bain de la gestion interministérielle. Mutations dans les méthodes de travail et dans l'offre de services, comme en témoignent le portail fiscal, dont la robustesse et la qualité ne sont plus à démontrer, ou le développement de la dématérialisation et des téléprocédures, dans l'ambition de faire de Bercy l'administration numérique de référence, exemplaire de « l'État plate-forme », sans oublier la refonte des systèmes d'information (Hélios et Copernic). Le tout accompagné de suppressions nombreuses d'emplois, au rythme de l'ordre de plus de deux mille par an.

87

Et il va de soi également qu'il ne faudrait pas déduire des défis de gestion soulignés que la cause de celle-ci serait irrémédiablement entendue. Tel n'est évidemment pas le sens du propos. Gérer des ressources humaines à Bercy n'est certainement pas un long fleuve tranquille, et il y a du Sisyphe chez les gestionnaires, constamment tenus de reprendre leur ouvrage, face au corporatisme ambiant et à un dialogue social qui est tout sauf clair et franc, et faute d'un « mandat politique clair », comme le dit la Cour des comptes dans son rapport thématique sur la DGFIP. Il reste que, comme il a déjà été indiqué, le socle de la rénovation de cette gestion existe, et que, même si le cœur des pesanteurs est encore soigneusement oublié du dialogue social (la Cour parle de « stratégie d'évitement »), différents jalons sont posés, comme indiqué au fur et à mesure des développements. On peut ajouter aussi deux grands domaines d'action où les feux sont plus particulièrement poussés, l'encadrement supérieur, avec le plan managérial ministériel, et la formation initiale et continue, en pleine rénovation.

Néanmoins, et quelle que soit la réalité de ce qui vient d'être dit, Bercy aurait tort de penser qu'il pourrait s'éviter encore longtemps de s'attaquer au cœur des pesanteurs décrites, et en rester, pour le gros des

bataillons de ses personnels, avec des règles et pratiques de gestion qui ne permettent ni leur pleine valorisation ni leur correcte mobilisation et constituent trop souvent une carapace qui cloue au sol, avec des conséquences qui ne doivent pas être sous-estimées.

88 Relevons déjà que ces pesanteurs ont un prix fort en termes d'effectifs, de réactivité et d'efficience. C'est une source considérable de déperditions de toutes natures. Bercy serait d'autant plus mal placé d'en faire l'impasse que c'est ce qu'il rappelle sans relâche, sous une autre casquette, aux autres administrations. Relevons aussi que les résultats ne sont pas sans appeler bien des nuances quant à leur ampleur. Il n'est besoin que de se reporter à ce que dit la Cour des comptes sur les Douanes dans son rapport public pour 2018, et sur la DGFiP dans le rapport thématique précité, pour le mesurer. La Cour souligne dans l'un et l'autre cas les « retards » accumulés dans les réorganisations, dans le redéploiement des effectifs et des moyens, dans la réduction des coûts, dans la dématérialisation et la transition numérique, et dans le service rendu. Et elle est spécialement sévère sur les ratés en matière de service à la DGFiP : accueil « particulièrement dégradé » dans certaines zones urbaines, temps d'attente excessifs, canal téléphonique déficient, avec « 40 % des appels qui ne permettent pas d'atteindre un agent », progression des services en ligne trop lente en comparaison avec d'autres pays et d'autres services publics, absence d'interlocuteur fiscal unique pour 30 % de la population sans que l'accueil fiscal de proximité ne le compense, absence d'amélioration du service rendu aux collectivités territoriales... Et la Cour continue d'insister sur les effets néfastes des règles de gestion interne sur le bon exercice de la mission de contrôle fiscal. En somme, il serait exagéré de prétendre que le service public trouve pleinement son compte, au regard des avantages consentis.

Relevons *in fine*, un peu du point de vue de Sirius, que le bilan d'ensemble n'est pas aussi brillant qu'on veut bien le dire. Sans qu'il soit besoin au demeurant de faire référence aux graves fiascos, dont le coût se chiffre en milliards d'euros, qui ne manquent pas de se produire à l'occasion, tel celui concernant la taxe de 3 % sur les dividendes instaurée en 2012 et qu'il a fallu rembourser après sa censure par le Conseil constitutionnel. Après tout, ces personnels sont en charge de la santé économique et financière du pays. Si cette santé n'est pas celle qui devrait être, ne peuvent-ils pas, pour partie, en être tenus pour coresponsables bien que n'étant pas les décideurs ? Il est certes trop facile de faire porter à la technocratie le chapeau de tous les maux qui affectent le pays, et il y a beaucoup de démagogie dans les philippiques, du type de celle précitée,

de certains responsables politiques. Mais les élites en cause, en premier lieu celles de Bercy, auraient tort de croire qu'elles peuvent se laver les mains des situations dangereusement dégradées que nous connaissons et qu'elles ne sont pour rien dans les incompréhensions et les réactions épidermiques des peuples.

On dira que c'est aller bien loin dans les exigences vis-à-vis des personnels de Bercy. Et au total les réserves émises sur la gestion et sur les résultats de ces personnels pourront apparaître à beaucoup, tout spécialement aux intéressés, excessives, et même injustes, une façon de voir le verre à moitié vide et non à moitié plein. Qu'il soit permis d'indiquer que c'est le reflet de la place considérable de ces personnels au sein de l'État, et de l'attente et de la confiance profonde mises en eux, fondées en particulier sur leur professionnalisme et leur déontologie, tels que soulignés à plusieurs reprises. Il ne faudrait pas que ces atouts essentiels se trouvent émoussés, faute que soit affronté le cancer du corporatisme, qui pour l'essentiel est à la racine des maux répertoriés, et faute que ceux sur lesquels en pèse la responsabilité n'assument clairement celle-ci. Le temps est certainement venu pour les pouvoirs publics, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport thématique sur la DGFIP, d'engager « la transformation en profondeur » que la situation implique et d'« afficher une volonté claire » de l'assumer. Ce sera la plus belle manifestation que pourra nous faire le ministre de l'Action et des comptes publics, qui est en même temps ministre chargé de la fonction publique, de sa détermination à mener à bien la politique volontariste de modernisation de la fonction publique qui est à son programme.

R É S U M É

Les personnels de Bercy sont marqués du sceau de l'excellence, professionnellement et déontologiquement. Si leur régime de rémunération et d'œuvres sociales, avantageux par rapport au reste de la fonction publique, est à la mesure, tel n'est pas le cas de leur gestion, qui pose problème, entravée qu'elle est par des pesanteurs multiples, notamment corporatistes, qui réduisent singulièrement leur efficacité, en particulier s'agissant des agents des deux grandes directions à réseau (DGFiP et Direction générale des douanes et droits indirects). Une profonde mue de cette gestion a été engagée depuis la fin des années 1990, mais faute d'un « mandat politique clair », comme le dit la Cour des comptes, cette mue est encore loin de la transformation en profondeur qui s'impose.

BERCY ET LES LOBBIES

Bercy, forteresse assiégée de toutes parts, sourde et aveugle aux réalités extérieures, comme aiment souvent le décrire les commentateurs et contempteurs ? Ou bien Bercy, foire d'empoigne des influences de toutes natures, ouverte aux représentants d'intérêts et vite soupçonnée de stratégies individuelles nourries de conflits d'intérêts ?

91

Chacune de ces représentations est à l'évidence caricaturale et erronée, chacune pourtant illustre les risques inhérents à une administration à la fois au cœur de l'État et de l'intérêt public mais également plongée dans la vie économique et financière animée d'intérêts privés. La réalité est plus équilibrée que ces caricatures, la vie est plus subtile au sein de Bercy que sa critique extérieure, les risques sont cependant réels et doivent être maîtrisés.

NÉCESSITÉ ET DANGER DES VENTS EXTÉRIEURS

Couvrant l'immense champ de l'activité économique et financière au niveau international, européen et français, le ministère de l'Économie, des Finances, du Budget, etc., etc., se doit d'être portes et fenêtres ouvertes sur l'extérieur. L'enfermement dans des certitudes technocratiques ou la suffisance dans la défense d'un intérêt général et supérieur, celui de l'État, seraient des attitudes critiquables, désuètes et inefficaces. La tentation d'un repliement est perceptible à chaque instant dans cette grande administration, tant les débats peuvent être contradictoires et tant les défiances vis-à-vis d'intérêts purement catégoriels et uniquement privés peuvent être compréhensibles.

Mais Bercy doit s'en défendre, et Bercy bon an mal an s'en défend et sait s'ouvrir en les maîtrisant aux vents extérieurs. Pourrait-on imaginer une administration chargée de veiller à la bonne marche des entreprises, grandes comme petites, industrielles ou de services, commerciales ou

numériques, aux champs d'activité purement nationaux comme aux développements avant tout internationaux, peut-on donc imaginer cette administration, qu'il s'agisse de la Direction générale des entreprises ou de la Direction générale du Trésor, réfléchissant, proposant, agissant, sans dialoguer avec les représentants des entreprises dans leurs diversités comme dans leurs contradictions ? Impossible ! impensable ! inepte !

92 C'est ainsi que dans tous les secteurs, et pour ceux que j'ai le mieux connus, dans les secteurs bancaires et financiers, dans le domaine de la fiscalité des entreprises, ou celui de la régulation des marchés, les représentants d'intérêts, les lobbies, sont omniprésents, souvent insistants et toujours débordants d'énergie. Ainsi, la puissante Association française des banques, d'autant plus à l'aise dans les couloirs de Bercy que la plupart de ses membres en sont issus, qu'ils soient présidents-directeurs généraux ou qu'ils composent l'équipe permanente. Avec elle, les rendez-vous sont réguliers, à tous les niveaux. Plusieurs fois par an, c'est le ministre lui-même qui préside à la rencontre. De très nombreux comités, commissions, groupes de travail permanents, voient en leur sein des représentants de ce monde bancaire particulièrement concentré en France, et particulièrement efficace dans sa communication et son influence extérieure.

Car tout bon lobby sait non seulement développer des arguments en sa faveur devant les responsables administratifs et politiques qu'il rencontre, mais aussi irriguer de ses arguments la presse économique et financière ou les journalistes spécialisés de chacun des grands médias écrits, radio ou télé. Le lobbyiste efficace trouve ainsi un relais puissant qui pèse de l'extérieur sur Bercy avant ou après avoir cherché à peser de l'intérieur : une forme de prise en tenaille qui ne manque pas de force et d'efficacité.

Les grandes organisations patronales ont, c'est bien naturel, chacune leur propre capacité de rencontres et de persuasion. Le Medef, comme la CPME (naguère Confédération générale des petites et moyennes entreprises) ou l'U2P (Union professionnelle artisanale jusqu'en 2016), apporte à l'administration, aux cabinets des ministres concernés, comme aux ministres mêmes, de précieux éclairages et des réactions utiles lors des concertations préalables à l'élaboration d'un projet de loi, d'un décret ou d'un projet de budget.

Il est évidemment une organisation représentative des très grandes entreprises, celles du CAC 40, qui dispose d'une force de frappe particulière par sa grande technicité, par la qualité de ses membres et par l'intimité de ses relais dans la presse française, l'Afep (Association française des entreprises privées). Qu'il s'agisse de fiscalité des grandes

entreprises, tout particulièrement dans l'écheveau complexe des règles européennes et de la fiscalité française, l'Afep est présente depuis la conception des textes jusqu'à, quand elle le juge nécessaire, l'initiative des contentieux européens. Sa force à Bercy, à l'image de l'Association française des banques, tient non seulement à l'intelligence et à la capacité de travail de ses équipes, mais aussi au fait que nombre de dirigeants des grandes entreprises françaises sont issus de la haute administration et que l'équipe permanente de l'Afep connaît, pour les avoir occupés, les couloirs, les bureaux et tous les recoins de ces services auxquels ils ont presque tous appartenu....

Doit-on s'inquiéter de cette proximité ? Pas vraiment ! Mais il faut en être pleinement conscient pour ne pas en être prisonnier ou victime. Les grandes entreprises ou les grands dirigeants, qu'il s'agisse tout autant d'entreprises publiques que d'entreprises privées, savent également développer des relations suivies avec les services ou les personnes concernées. Ils sont pour ce faire le plus souvent accompagnés de cabinets extérieurs, dont c'est l'activité principale, qui les conseillent et les orientent dans leurs relations avec Bercy, à tous les étages. Souvent talentueux et habiles, ces cabinets de conseil, représentants d'intérêts, sont très présents, que ce soit pour organiser une rencontre dans le bureau du ministre ou, de manière plus conviviale, pour arranger un déjeuner ou un dîner propice à des échanges plus détendus et discrets.

93

Faut-il condamner de telles pratiques ? Non ! Elles ouvrent sur le monde réel et permettent de mieux comprendre les personnalités et les motivations. Mais, là encore, il convient d'être lucide sur les stratégies développées pour ne pas en être complice.

Bref, s'ouvrir aux autres, dialoguer, rencontrer, écouter, expliquer, et ceci largement, continûment et parfois même amicalement, ne m'a jamais personnellement choqué ; c'est même une attitude qu'en toute lucidité j'ai souhaité voir adoptée par Bercy, dès lors qu'elle ne se limitait pas à quelques « abonnés fidèles » mais concernait toutes les formes d'intérêts, et tout particulièrement dès lors que les organisations syndicales de salariés, ou que les ONG poursuivant des objectifs d'intérêt général étaient elles aussi rencontrées et écoutées.

Dois-je alors décrire les dangers d'une trop grande proximité, d'une trop profonde endogamie entre les personnes, les intérêts, les sujets, les carrières ? Ces dangers, avérés par quelques cas spectaculaires qu'il ne me revient pas ici de nommer ou d'analyser, sont en effet permanents. Le soupçon est présent qui atteint, au gré des gouvernements et des nominations, tel ou tel comportement, telle ou telle matière, tel ou tel

dossier, telle ou telle personne. Les procédures administratives parfois sanctionnent, les procédures judiciaires rarement aboutissent. Mais toujours ce soupçon qui pèse sur les administrations, laissant à penser qu'il serait plus confortable d'être sourd et aveugle à son environnement plutôt que de risquer d'être accusé d'une trop grande faiblesse devant la pression d'un lobby, quelle qu'en soit la nature.

MAÎTRISER LES ÉCHANGES DANS LA TRANSPARENCE

94 S'ouvrir sans se pervertir, s'enrichir de l'avis des autres sans être sous influence, telle est donc l'attitude que doit rechercher Bercy dans ses réflexions comme dans la mise en œuvre de ses décisions. Quelles sont, de mon point de vue, les conditions pour réussir cet équilibre délicat et toujours compromis ?

Bercy doit tout d'abord être à l'initiative. Ce n'est pas aux lobbies d'être demandeurs en toutes occasions d'une rencontre et d'un échange. C'est aussi et peut-être même avant tout aux services comme aux cabinets ministériels d'aller chercher spontanément avis et contributions dans une démarche volontaire.

Ainsi, la Direction générale du Trésor, dans ses réflexions macro-économiques, comme dans ses prévisions, doit-elle (elle le fait déjà) dialoguer avec des instances académiques ou des économistes extérieurs à l'administration pour confronter les points de vue avant d'arrêter ses positions.

De même, lors de l'élaboration de textes importants, législatifs ou réglementaires, la mise en place de plates-formes permettant une consultation extérieure, transparente et ouverte, apporte des éclairages utiles et permet d'anticiper ou d'explicitier les contradictions qui existent inévitablement entre les parties prenantes sur des sujets majeurs.

Les consultations lancées à l'occasion de telle ou telle réforme sont aussi, en vis-à-vis et par échange de textes, un bon moyen d'aller prendre le pouls des partenaires sociaux, des ONG, du monde associatif et de toutes les parties concernées par la matière traitée. Plutôt que d'attendre l'expression des réactions, mieux vaut aller en chercher la matière. Plutôt que d'être dépendant de la force de frappe très inégale d'un lobby à l'autre, mieux vaut recueillir des avis de manière égalitaire et ordonnée.

Bien souvent identifié, parfois combattu, le conflit d'intérêts vient se mêler à la bonne maîtrise, sincère et transparente, de l'action des représentants... d'intérêts. On l'a vu, les lobbies les plus influents, qui, comme

poissons dans l'eau, se trouvent les plus à l'aise dans les couloirs de Bercy, qui parlent la même langue et partagent les mêmes références, sont ceux qui sont dirigés ou représentés par d'anciens responsables des administrations du ministère de l'Économie et des Finances. Il n'est pas rare que le spécialiste de la fiscalité dans l'équipe d'un lobby soit issu de la Direction générale des finances publiques, que le responsable bancaire soit issu du Trésor, ou que l'interlocuteur de la Direction générale des entreprises soit lui-même professionnellement originaire de cette administration. Il est dès lors évidemment à craindre que des perspectives d'évolution de carrière ne créent une « compréhension » particulière de la part du cadre administratif chargé d'un secteur ou du suivi d'une entreprise, qu'il a l'intention de rejoindre dans un avenir plus ou moins lointain.

La problématique est bien connue. Elle a donné lieu à l'établissement de procédures déontologiques dont les contraintes n'ont cessé de se renforcer au gré des difficultés soulevées ou parfois même des « affaires » qui ont terni, à tort ou à raison, l'image d'impartialité de l'administration ou la moralité personnelle de ses membres anciens ou actuels. Une fois encore, l'équilibre est délicat entre une déontologie justement renforcée et la nécessaire mobilité des responsables entre public et privé.

95

Le travail de la commission de déontologie, comme celui de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, est complexe, souvent subtil. Ce travail est pourtant décisif et je ne saurais trop rappeler chacun au strict respect des règles, à leur texte, comme à leur esprit, pour éviter que le soupçon ne soit un obstacle à la qualité des échanges entre l'administration et son environnement. Il convient également d'éviter qu'une vision trop stricte et tatillonne du conflit d'intérêts n'aboutisse à ce que chacun se mure dans le silence et l'isolement de crainte de prendre le moindre risque et au détriment de l'ouverture nécessaire de Bercy sur le monde économique et financier.

J'insisterai enfin sur la nécessité d'une mise en œuvre sincère et efficace par l'administration de Bercy des nouvelles dispositions sur la transparence de l'action des représentants d'intérêts telles qu'elles sont issues de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, plus couramment et plus brièvement appelée loi Sapin 2.

L'élaboration parlementaire du texte de la loi et plus encore, semble-t-il, la rédaction et la publication du décret d'application du 10 mai 2017 ont donné lieu à de très vifs débats souvent méconnus dans leur complexité ou les lobbies... de lobby et les lobbies... des anti-lobbies

n'ont pas manqué d'être présents. Ces débats ont également fait apparaître, au cœur de l'administration, de grandes réticences devant la transparence.

Tout tourne autour de la question de savoir jusqu'où, raisonnablement et concrètement, l'activité des lobbies doit être transparente et jusqu'à quel point de détail les sujets abordés, les personnes rencontrées, les moyens et les arguments utilisés, doivent être rendus publics. Évidemment, compte tenu des matières traitées, Bercy se trouve au cœur de ces débats et de leurs conséquences.

96 Rappelons à ceux qui l'auraient oublié que la loi oblige les « représentants d'intérêts » à se déclarer sur un répertoire public et que ceux-ci doivent, à intervalles réguliers, faire connaître à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique leurs activités des mois écoulés, qui seront rendues publiques. Rappelons également que, dans sa décision 2016-741 DC du 8 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a, d'une part, validé la constitutionnalité des dispositions législatives mais a, d'autre part, très strictement encadré l'application du texte fixant des limites très claires au décret qui devait en préciser les modalités d'application (cf. le § 45 de ladite décision). Au nom de la « liberté du commerce et de l'industrie » et plus généralement de la « liberté d'entreprendre », le Conseil constitutionnel n'a pas voulu que les représentants d'intérêts soient dans l'obligation de préciser l'identité des interlocuteurs rencontrés ou les sujets concrètement abordés. Certains ont cru pouvoir faire reproche de ces limites au décret d'application du 9 mai 2017 et à ses auteurs. Celui-ci s'est pourtant borné à respecter le mieux possible les conditions fixées par le Conseil constitutionnel.

Dans ces circonstances, que j'aurais pu souhaiter différentes, je ne saurais trop recommander que soit mise en place volontairement une transparence des agendas lorsqu'il s'agit de rencontres à l'initiative de représentants d'intérêts. Certaines grandes collectivités l'ont instaurée, certains parlementaires s'y astreignent, et je crois nécessaire qu'à Bercy tout particulièrement ces rendez-vous soient rendus systématiquement publics lorsqu'il s'agit d'un responsable administratif, d'un membre de cabinet et *a fortiori* d'un ministre.

*

L'ouverture aux autres, le dialogue attentif, l'écoute des points de vue, doivent donc à Bercy et dans la sphère publique être des qualités permanentes et exigeantes. Le dialogue avec les lobbies est donc légitime. Les

contreparties évidentes et nécessaires en sont la prévention des conflits d'intérêts et la transparence des sujets abordés avec les représentants d'intérêts.

L'exigence d'efficacité rencontre l'exigence de moralité. L'ouverture aux autres croise la transparence dans l'action publique. Bercy doit être au cœur de ces itinéraires qui mènent aux décisions.

R É S U M É

Bercy, grande administration de l'État au service de l'intérêt général, est par nature plongé dans le monde économique et financier, au contact d'intérêts catégoriels et privés. Bercy doit donc d'une part être ouvert aux expressions des acteurs et à leur écoute, et d'autre part se mettre à l'abri des influences ou même du soupçon d'influence. Son administration doit donc être volontaire et exigeante pour lutter contre les conflits d'intérêts et pour mettre en œuvre la transparence sur l'activité des représentants d'intérêts.

AMÉLIE DE MONTCHALIN

SAVOIR, C'EST POUVOIR

LES DÉPUTÉS FACE À BERCY

Si notre Constitution, dans son « esprit », ses « institutions » et sa « pratique », pour reprendre les mots du général de Gaulle¹, consacre la prééminence du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, il est un domaine dans lequel cette domination réelle et symbolique s'exerce avec une force particulière : la relation originale entre l'administration de Bercy et les élus de la nation. Au-delà de singuliers jeux d'influence, c'est une véritable « chasse à l'information » qui se joue entre les députés et Bercy.

99

UNE RELATION TECHNIQUE PROFONDÉMENT DÉSÉQUILBRÉE

Indépendamment de leur appartenance au groupe majoritaire ou aux groupes d'opposition, les députés sont, face à Bercy, en déséquilibre constant. Ils le sont non pas tant pour des raisons institutionnelles ou politiques que simplement techniques. Loin d'offrir un point d'entrée unique, « Bercy » est en fait le nom d'une galaxie de directions, sous-directions, bureaux et agences, ce qui, par construction, implique des interactions complexes, sinueuses, voire incertaines. Au quotidien, les députés sont amenés à solliciter une diversité de services (Finances publiques, Trésor, Budget, Douanes, Agence des participations de l'État, etc.), soit pour leur propre information, soit au nom des citoyens qui les interpellent sur une question précise.

À cette première disproportion s'ajoute une longue et profonde tradition de défiance réciproque, entre les élus de la nation et une administration

1. Conférence de presse du 31 janvier 1964.

pléthorique et puissante d'une part, entre Bercy et des parlementaires susceptibles de proposer des dépenses irresponsables par voie de propositions de loi ou d'amendement d'autre part. Or, si les dispositions et subtilités puissantes de l'article 40 de notre Constitution, dont découle le principe de « l'irrecevabilité financière » des propositions et amendements formulés par les parlementaires², ont longtemps été discutées et disputées, une situation de fait plus étonnante semble susciter moins d'émoi : les députés sollicitant des informations et données précises sont souvent, face à Bercy, face à un mur.

Les parlementaires, en effet – pas plus que les citoyens, qui en ceci, chose positive, leur sont solidaires –, ne disposent des données économiques, financières et fiscales indispensables à un débat public éclairé, dans le respect de nos principes démocratiques. Si « Bercy » n'est certes pas l'unique source en matière de données d'intérêt public (l'Insee, la Cour des comptes, France Stratégie et les corps d'inspection sont à citer), les députés savent par expérience le prix démocratique de l'absence de libres données publiques en matière économique, budgétaire et fiscale, jeux de données dont Bercy garde jalousement les clefs.

Or, si c'est une constante de l'administration de montrer une inertie certaine, une certaine politisation du « verrou » de l'information semble à l'œuvre à l'échelle des cabinets ministériels. Nombreux sont les députés, de tout bord politique, qui ont fait l'expérience de se voir opposer une fin de non-recevoir à une demande précise de données, lorsque celles-ci pouvaient être susceptibles d'informer une proposition de loi ou d'amendement jugée politiquement non souhaitable. Cette défiance latente est d'autant plus grande que les députés, et notamment les membres de la commission des finances qui sont rapporteurs spéciaux des budgets de fonctionnement des directions générales de Bercy, ont pour objet de contrôle les effectifs, moyens et organisation des administrations fiscales, douanières et économiques. À l'inverse, on observe une relative dispersion du pouvoir de décision au sein de Bercy, en raison notamment de la limitation récente du nombre de conseillers en cabinet. Il est fréquent de constater que les décisions d'accord ou de rejet de propositions d'amendement sont dorénavant prises à un échelon administratif de plus en plus bas ou en réunion interministérielle de plus en plus haut. Dans les deux cas, la frontière entre conseil technique et décision politique

2. « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. »

est difficile à tracer, nourrissant chez certains la certitude d'être manipulés plutôt qu'éclairés.

L'INFORMATION, C'EST LE POUVOIR

L'indifférence quasi générale face à cette exigence démocratique de libre information est d'autant plus étonnante que cette situation s'inscrit en contradiction avec l'un de nos principes de valeur constitutionnelle les plus profonds : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (art. 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen).

À un évident manque d'information et de données disponibles à la libre consultation des députés et des citoyens s'ajoute un déficit criant de moyens autonomes d'évaluation économique et financière au Parlement, qu'il s'agisse tant des textes budgétaires qui lui sont soumis par le gouvernement que de ses propres propositions législatives. Ici, la France fait figure d'exception au regard des démocraties les plus avancées – elles le sont en partie grâce à une évaluation conduite par des entités autonomes à l'utilité et à l'autorité incontestées, à l'instar du puissant Congressional Budget Office aux États-Unis, ou encore de l'Office for Budget Responsibility au Royaume-Uni.

101

Il apparaît en effet clairement que les parlementaires français n'ont pas à leur disposition les moyens adéquats de remplir leurs devoirs constitutionnels en matière d'évaluation des politiques publiques et de contrôle de l'action du gouvernement³. Comment assurer cette mission sans libre consultation des données d'intérêt public, sans expertise indépendante de ces données vis-à-vis à la fois de l'exécutif et des groupes d'intérêt, sans chiffrage autonome des propositions des parlementaires, sans contre-expertise des propositions formulées par les citoyens et par les groupes d'intérêt ?

Alors que c'est aux Français qu'appartiennent ces données brutes sur la répartition des revenus dans notre pays, sur l'impact de notre fiscalité sur leurs vies, sur les prévisions de recettes et de dépenses du gouvernement, ceux qui légifèrent en leur nom sont légitimes à en disposer librement pour mener à bien leur rôle de parlementaire et faire vivre le débat démocratique. Ils doivent, pour ce faire, s'armer de nouveaux outils.

3. Modifié par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 24 de la Constitution, dans sa nouvelle rédaction, dispose que le Parlement, outre le vote de la loi et le contrôle de l'action du gouvernement, « évalue les politiques publiques ».

UN OFFICE D'ÉVALUATION
DES POLITIQUES PUBLIQUES À L'ASSEMBLÉE

Le 17 juillet 2018, un premier pas a été franchi à l'Assemblée nationale par le biais d'un accord transpartisan, conclu avec la bienveillance du président François de Rugy, prévoyant que l'ensemble des députés pourraient dorénavant s'appuyer sur l'expertise d'instituts de recherche indépendants spécialisés dans l'évaluation scientifique des politiques publiques. Une première phase expérimentale a été lancée en amont du projet de loi de finances 2019. C'est ainsi que l'Institut des politiques publiques et le Centre pour la recherche économique et ses applications ont notamment publié en octobre 2018 une étude macroéconomique détaillée des effets de la transformation du CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) en réductions de cotisations employeurs⁴.

102 À l'instar de nos voisins, il est temps de doter notre démocratie d'un nouvel outil d'autonomie et de responsabilité pérenne dans ce domaine, sous la forme d'un « office d'évaluation des politiques publiques », avec en son sein une unité de chiffrage transpartisane et indépendante. Mettre en place cet office, en capacité à la fois de chiffrer nos propositions de loi et d'amendement, d'expertiser celles du gouvernement, d'évaluer les politiques mises en œuvre et de préparer les débats à venir, est essentiel pour placer réellement le Parlement français et notamment les groupes d'opposition en position de dialoguer de façon éclairée et constructive avec l'exécutif. La direction du Trésor et celle de l'Insee se montrent d'ailleurs intéressées par cette perspective, leurs propres travaux pouvant utilement être complétés et rendus plus fiables encore par une contre-expertise de qualité.

Cet office prendrait la forme d'une structure agile, formée d'une dizaine de praticiens opérationnels maîtrisant les sujets économiques et financiers ainsi que les outils de modélisation et de chiffrage indispensables à l'analyse critique des données. Il recevrait de droit la liasse fiscale de l'année $n - 1$, les données macroéconomiques et sociales publiques à jour de l'Insee; il se verrait également reconnaître un accès de droit, sur simple demande, aux données réunies par la Cour des comptes, France Stratégie et les corps d'inspection. Sa présidence serait rattachée de façon fonctionnelle et opérationnelle à la présidence de l'Assemblée nationale, afin d'en garantir l'égal accès à tous les députés, quel que soit

4. Antoine Bozio, Sophie Cottet et Clément Malgouyres, « Quels effets attendre de la transformation du CICE en réductions de cotisations employeurs ? », IPP.eu, octobre 2018.

leur groupe politique. À terme, il pourrait être élargi au Sénat, sous une forme naturellement fidèle aux spécificités de ce dernier.

Cette proposition de nature concrète a pour avantage de ne pas nécessiter de réforme constitutionnelle et de réunir un large consensus transpartisan en sa faveur, comprenant notamment les président et anciens présidents de la commission des finances, les actuels et précédents rapporteurs généraux du budget, et de nombreux parlementaires de toutes les sensibilités politiques, qui se sont exprimés publiquement dans ce sens⁵.

À la mesure de l'exigence démocratique et de l'ambition qui est collectivement la nôtre en matière d'autonomie et de responsabilité parlementaires, cette initiative est à la portée de nos choix. Il suffit, pour lui donner réalité, d'un supplément d'audace et de volonté politique. Avec une agence d'évaluation et de chiffrage interne, un accès véritablement démocratique aux données, de nouvelles compétences techniques et opérationnelles, et, enfin, une vision plus ambitieuse de notre rôle de parlementaire à la hauteur de la lettre et de l'esprit de notre Constitution, la relation entre les députés et Bercy pourra enfin passer d'un face-à-face inquiet à un authentique dialogue ouvert, éclairé et constructif. Il ne s'agit en rien d'un débat technique, mais bien d'un combat démocratique⁶.

103

5. « Pour un débat budgétaire responsable et libéré de l'arbitraire », *Le Monde*, 19 avril 2018.

6. Amélie de Montchalain remercie Louis Marty, étudiant en double master à Science Po et à HEC, pour sa précieuse contribution à la rédaction de cette publication.

R É S U M É

Visiblement déséquilibrée et technique, la relation entre les députés et Bercy dissimule un enjeu d'influence plus profondément politique : l'information. Alors que certains facteurs institutionnels, politiques et culturels limitent considérablement les moyens à disposition des élus de la nation en matière d'accès aux données d'intérêt public et d'évaluation économique et financière, un consensus transpartisan émerge sur l'opportunité de mettre en place un « office d'évaluation des politiques publiques » rattaché à la présidence de l'Assemblée nationale. Avec ce nouvel outil d'autonomie et de responsabilité, la relation entre les députés et Bercy pourra enfin passer d'un face-à-face inquiet à un authentique dialogue ouvert, éclairé et constructif. À travers ce débat se joue non pas tant un enjeu technique qu'un véritable combat démocratique.

RENAUD BOURGET

LE MINISTRE DES FINANCES
SELON GASTON JÈZE :
ÉTATS-UNIS, ANGLETERRE
ET ARGENTINE

105

A lors qu'au début du xx^e siècle les élites politiques, universitaires et artistiques françaises, désireuses qu'elles étaient de mieux connaître la culture hispanique et d'en célébrer la communion avec la leur, portaient un intérêt tout particulier à l'Amérique du Sud¹, Gaston Jèze, qui fut assurément l'un des derniers représentants de l'âge d'or de l'école française des finances publiques, nourrissait une vraie passion, sinon une réelle curiosité intellectuelle pour ce grand pays sud-américain qu'est l'Argentine². À vrai dire, tout avait commencé au cours de l'année académique de 1923 lorsqu'il était venu, pour la première fois, à Buenos Aires. Consulté par le gouvernement argentin au sujet des problèmes monétaires qui étaient alors – déjà – ceux du peso, Jèze allait prononcer au sein de la jeune faculté de sciences économiques de l'université de Buenos Aires un cours sur « les finances publiques argentines » tout au long des mois d'avril, de mai et de juin 1923. Le cadre de ses conférences

1. Cf. Renaud Bourget, *La Science juridique et le Droit financier et fiscal. Étude historique et comparative du développement de la science juridique fiscale (fin XIX^e et XX^e siècles)*, Paris, Dalloz, 2012, p. 579-580.

2. On ne sera pas surpris d'apprendre que Gaston Jèze a participé à la rédaction d'un ouvrage intitulé *Initiation à la vie en Argentine*, qui s'apparentait au genre de nos actuels guides touristiques et culturels. Il y était l'auteur de deux chapitres – l'un sur « la situation générale de l'Argentine », l'autre sur « la situation des finances publiques argentines », où il présentait la situation actuelle et les perspectives d'avenir –, et d'une conclusion générale où, laudateur, il observait : « La population argentine est très intelligente. Je lui reprocherai même d'être trop intelligente » (*Initiation à la vie en Argentine*, Paris, Armand Colin, 1935, p. 69).

était très solennel, comme pouvait en attester la présence, notamment à la première d'entre elles, des plus hautes autorités scientifiques, administratives et politiques du pays. C'est ainsi que le nouveau président de la République, Marcelo Torcuato de Alvear, était venu – accompagné de son ministre des Finances – écouter le spécialiste de Paris lui exposer le sens qui devait être celui des réformes à mener dans son pays, dont le système financier, pensait Jèze, tranchait, par les caractères obsolètes et surannés qu'il avait hérités de la période coloniale, avec le grand et riche pays qu'il était devenu.

Après avoir consacré les cours antérieurs à la littérature, à l'art, à la philosophie et à l'histoire, les représentants de l'Université argentine décidèrent ainsi de consacrer la chaire de l'« Instituto de la Universidad de París » à l'étude des finances publiques. Ce faisant, il devait revenir au juriste français d'enseigner à la Faculté de sciences économiques de Buenos Aires pour que, selon son doyen, « l'éminent professeur Gaston Jèze puisse y donner ses conférences et transmettre le bénéfice de la science et expérience européennes, appliquées ou adaptées aux modalités financières et économiques particulières de la République argentine » : « Grande et noble est cette mission de l'Institut qui nous permet de connaître les représentants de l'intellectualité française et offre, tant au gouvernement qu'à l'Université, le concours des trésors intellectuels qui constituent la science indiscutable du professeur Jèze. »³

Arrivant à Buenos Aires, Jèze pensait normalement traiter certaines des grandes questions financières d'intérêt général, mais il dut s'adapter à la demande de son public, qui attendait de lui qu'il étudiât surtout les finances publiques argentines. Il accepta donc de présenter et d'analyser les grands problèmes financiers et fiscaux qui se posaient alors dans ce pays sud-américain, notamment ceux relatifs aux fonctions du ministre des Finances argentin, au budget national, à l'emprunt, aux impôts et en particulier aux impôts sur le revenu, aux relations entre finances nationales et finances locales, à la monnaie nationale et à la caisse de conversion. En fait, le Français était arrivé à Buenos Aires à un moment très important dans l'histoire politique et financière de la nation argentine. Consulté sur l'état des finances publiques argentines, il fut tout d'abord frappé par le caractère obsolète d'un système fiscal qui procédait directement des idées de l'Ancien Régime telles qu'avait pu les léguer la période de la

3. *Las Finanzas Públicas de la República Argentina*, Buenos Aires, Le Courier de la Plata Editor, 1924, p. 11. (Les citations extraites d'ouvrages en langues étrangères sont traduites par l'auteur.)

domination coloniale du Royaume d'Espagne. Un tel système ne pouvait plus correspondre au riche, moderne et dynamique pays qu'était alors devenue l'Argentine, ni servir les aspirations économiques, politiques et culturelles d'une si grande nation promise, n'avait-il de cesse de souligner, au plus bel avenir. Par conséquent, Jèze espérait que les propositions qu'il allait faire dans le sens de la modernisation des finances publiques argentines reçussent l'écoute et l'adhésion de l'un de ses plus éminents auditeurs, à savoir celles du président Alvear.

En outre, le diagnostic que faisait le financier français des maux du système fiscal argentin se voulait global en s'étendant à la structure politique et administrative de l'État. Il fallait non seulement revoir la procédure budgétaire en renforçant les pouvoirs de l'exécutif, mais aussi lutter contre les dysfonctionnements liés à la structure fédérale de l'État. L'autorité scientifique dont jouissait sur ces sujets l'administrativiste et financier français l'avait conforté dans l'idée de recommander au président Alvear de transformer les institutions constitutionnelles et administratives de son pays parallèlement aux grandes réformes financières et fiscales qu'il voulait entreprendre. Cela impliquait donc d'accompagner l'établissement d'un système moderne d'imposition – l'institution de l'impôt personnel et progressif sur le revenu, complété par l'imposition des successions et des plus-values – par un renforcement, en matière budgétaire, du pouvoir exécutif vis-à-vis du pouvoir législatif, et aussi par un renforcement du pouvoir fédéral face aux quatorze provinces argentines.

107

Consacrant, le vendredi 27 avril 1923, sa deuxième conférence à la question des « fonctions du ministre des Finances dans la République argentine », Gaston Jèze devait d'emblée souligner la position de faiblesse institutionnelle et politique de ce dernier. Analysant le statut constitutionnel et législatif du ministre des Finances argentin, Jèze constatait d'abord qu'il n'avait « aucune prééminence » sur les autres ministres. Ensuite, poursuivait-il, « toute dépense peut être proposée et adoptée par le Congrès, sans l'intervention du pouvoir exécutif ». Alors que chaque ministère avait la possibilité d'envoyer ses fonctionnaires défendre ses besoins financiers devant le Congrès, et que la Chambre des députés pouvait céder devant les pressions extérieures et refaire totalement le budget au cours de la procédure parlementaire, la loi de finances s'en trouvait démesurément livrée aux pressions et aux intérêts particuliers.

S'étant engagé, dès les premiers mots de sa conférence inaugurale du 20 avril 1923, à s'exprimer « franchement et sans restriction » et à ne

pas renier « sa réputation de franchise brutale », car « entre amis, entre frères [...], il faut se dire la vérité, toute la vérité », Gaston Jèze avait indiqué qu'il entendait traiter de ce problème – comme des autres – depuis une perspective « réaliste et non doctrinaire ». Toutefois, Jèze, dont Léon Francis Julliot de la Morandière avait dit qu'il « a toujours défendu en matière de finances les idées les plus classiques et les plus orthodoxes⁴ », tandis que Maurice Duverger le tenait pour avoir été l'un « des plus grands parmi les financiers classiques⁵ », devait encore, en cette occasion, se montrer fidèle aux enseignements de l'orthodoxie libérale. Pour le professeur parisien, « les finances publiques seront prospères, le futur économique de l'Argentine ne subira plus d'entrave, dès lors qu'aura disparu le déficit ». Une saine et prudente politique financière devait impérativement poursuivre l'équilibre budgétaire. Or, le problème des institutions financières argentines venant principalement de l'absence d'un « responsable de l'équilibre financier », il devait revenir au ministre des Finances d'être ce responsable. Et pour que celui-ci soit « véritablement responsable de l'équilibre, il doit posséder le pouvoir de le réaliser, la force publique sans laquelle la responsabilité est une formule vide de sens ». Affirmant « qu'il n'y a pas d'équilibre financier sauf lorsqu'une personne en est responsable », et que cette dernière « ne peut être responsable de l'équilibre financier que lorsqu'elle a les moyens de l'obtenir », Jèze expliqua au public argentin son modèle idoine de ministre des Finances : « [Il] doit être un ministre de l'équilibre budgétaire. *Il est d'abord cela. Et s'il ne l'est pas, il n'est rien.* » Et pour supprimer le déficit afin d'équilibrer le budget, il n'a qu'un seul levier : « *réduire les dépenses, augmenter les recettes.* En réalité, il doit agir sur les dépenses et sur les recettes ». C'est précisément en Angleterre, « pays de l'équilibre budgétaire » et également « pays du ministre des Finances fort »⁶, ainsi qu'aux États-Unis d'Amérique, dont le Congrès venait alors de réformer le système budgétaire national avec l'adoption du *Budget and Accounting Act* de 1921 confiant désormais au président – assisté du « Bureau of the Budget » – la responsabilité de préparer le budget, que Gaston Jèze trouva des exemples opportuns. Jèze, qui connaissait fort bien les procédures budgétaires anglaise et étasunienne pour y avoir consacré divers articles dans sa *Revue de science et de législation*

4. « Éloge funèbre prononcé devant l'assemblée de la Faculté de droit le 23 octobre 1953 par [le susdit] », *Annales de l'université de Paris*, 1953, p. 697.

5. *Institutions financières*, Paris, PUF, 1956 p. 102.

6. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 31, 41 et 35. (Les caractères en italiques sont toujours de l'auteur.)

*financières*⁷, y puisa donc les éléments caractéristiques de ce que devait être, en Argentine, un ministre des Finances « fort ».

L' ANGLETERRE :

ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET MINISTRE « FORT »

Dès les premières pages de ses *Éléments de la science des finances* de 1896, Jèze avertissait ses lecteurs que s'il existait des pays – comme la France – où le ministre des Finances, s'il peut faire des observations, n'a en revanche pas le droit de modifier les propositions budgétaires faites par ses collègues, il en allait différemment en Angleterre, où « le chef de cabinet, qui est en même temps le premier lord de la Trésorerie, a une prééminence sur les autres ministres, et peut rejeter ou réduire leurs propositions⁸ ». Non seulement l'Angleterre est « le pays de l'équilibre budgétaire », mais il est aussi « le pays du ministre des Finances fort, le plus fort à exister parmi les pays libres. Le gouvernement – et en son sein le chancelier de l'Échiquier – a exclusivement la responsabilité de l'équilibre. Il ne veut partager avec personne cette responsabilité⁹ ». Et, poursuivait Jèze, si le chancelier de l'Échiquier se montre fort à l'égard de ses collègues, « les autres ministres », il se montre tout aussi fort devant la Chambre des communes.

109

La puissance du Chancellor of the Exchequer devant les autres ministres

Pour Jèze, le système financier anglais est des plus clairs : le chancelier de l'Échiquier est celui qui décide des crédits ; c'est à lui, et non pas aux autres ministres, que la Chambre des communes les concède ; c'est lui qui contrôle leur utilisation par les autres ministres. Il s'ensuit que « la suprématie de la Trésorerie sur les autres ministres, en matière financière, est une règle bien établie¹⁰ ». À vrai dire, c'est à l'Angleterre qu'il est

7. Gaston Jèze et Ernest Bogart, « Chronique financière étrangère (États-Unis) », *Revue de science et de législation financières*, vol. 11, 1913, p. 69-84 ; *id.*, « Les méthodes budgétaires (le contenu du budget) », *ibid.*, p. 33-62 ; *id.*, « La réforme budgétaire aux États-Unis », *Revue de science et de législation financières*, vol. 19, 1921, p. 517-535. À noter qu'en raison du caractère oral de la conférence, certes retranscrite dans son essai *Las Finanzas Públicas de la República Argentina*, nous avons parfois dû recourir aux études précitées, ainsi qu'à son *Cours élémentaire de la science des finances et de la législation financière française*, afin d'explicitier les propos tenus par Jèze à la Faculté de sciences économiques de Buenos Aires.

8. Gaston Jèze et Max Boucard, *Éléments de la science des finances et de la législation financière française*, Paris, Giard & Brière, 1896, p. 6.

9. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 35.

10. *Id.*

revenu d'imaginer le système de l'initiative gouvernementale. Ce système suppose, d'une part, que toute mesure engendrant ou augmentant une dépense doit émaner du gouvernement et, d'autre part, que la Trésorerie centralise les propositions de crédits et s'occupe seule des recettes. À ce titre, elle a « le pouvoir de contrôler les demandes de crédits formulées par les autres départements ministériels; au cas de conflit, le dernier mot appartient au cabinet¹¹ ».

Organisée collégialement « en commission » depuis 1612, la Trésorerie est ainsi le « rouage capital » dans la préparation du budget anglais. Elle manifeste la force de la tradition puisque, d'un point de vue historique, « c'est à la Couronne que sont concédées ces ressources et non pas à chaque ministre en particulier¹² ». Encore faut-il préciser que la Trésorerie agit par le truchement de son tout-puissant chancelier de l'Échiquier ou ministre des Finances. En effet, si le *Board* de la Trésorerie se compose du *First Lord of the Treasury*, à savoir le Premier ministre, du *Chancellor of the Exchequer* et de quelques autres *Junior Lords of the Treasury*, cet organe a pris l'habitude de ne plus se réunir, de telle sorte que le chancelier de l'Échiquier est devenu « le véritable ministre des Finances ». Son importance s'est tellement accrue à raison de l'effacement du *Treasury Board* que le chancelier est finalement apparu comme « un ministre des Finances assisté d'un *Board* dont le Premier ministre ou le leader de la Chambre des communes est le principal membre¹³ ». Ce système, énonçait Jèze, assure incontestablement à la préparation du budget et à la gestion financière « une unité de direction remarquable, extrêmement favorable à l'équilibre budgétaire ». Le chancelier de l'Échiquier mérite d'autant plus le « titre de ministre de l'Équilibre » que la Chambre des communes se garde bien de toucher aux propositions financières du gouvernement.

La puissance du Chancellor of the Exchequer à la Chambre des communes

La Trésorerie, c'est-à-dire le chancelier de l'Échiquier, contrôle « strictement », du fait de sa responsabilité devant la Chambre des communes, la gestion financière des autres ministres. À tel point qu'« il n'y a pas de dépense qui puisse être sollicitée, ni effectuée sans son autorisation

11. *Cours élémentaire de la science des finances et de la législation financière française*, 5^e éd., Paris, Giard & Brière, 1912, p. 67.

12. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 36.

13. *Cours élémentaire...*, *op. cit.*, p. 67.

tacite ou expresse¹⁴». Concrètement, le chancelier de l'Échiquier procède ainsi : après avoir annoncé à la Chambre des communes le montant global des recettes de l'année écoulée, puis donné des renseignements sur les sources des recettes, il expose la politique financière. Au cas d'excédent de recettes ou d'excédent de dépenses, le chancelier s'explique sur les motifs du déséquilibre. Dans le premier cas, il propose alors soit de réduire le taux de certaines impositions, voire de les supprimer, soit de procéder à de nouvelles dépenses. Dans le second cas, il propose soit de diminuer les sommes consacrées à l'amortissement de la dette publique, soit de créer des recettes ou d'en augmenter le produit. Au passage, notons qu'avant de célébrer sans retenue ce système devant son public argentin, Jèze considérait en 1913 que la pratique anglaise « est tout à fait critiquable » au motif qu'elle donne lieu à un exposé financier « superficiel, beaucoup plus que celui qui résulte d'un budget à la française¹⁵ ». En effet, alors qu'en Angleterre il n'est pas dressé ni voté d'état de prévision des recettes publiques, le budget français offre un état détaillé des recettes. Toutefois, si le procédé anglais ne produit pas de mauvais effets budgétaires, c'est parce que les chanceliers de l'Échiquier ont « une haute conscience de leur responsabilité [en cela qu'ils] opposent un obstacle sérieux au gaspillage des deniers publics¹⁶ ». C'est aussi et surtout, insistait Jèze, parce que « l'Angleterre vit sous le régime de la dictature de cabinet¹⁷ ».

Le fait est que, tant que le gouvernement possède aux Communes une majorité, celle-ci s'en remet « entièrement » au chancelier pour la détermination des dépenses et la prévision des recettes. Il en résulte que le budget des dépenses – ou *estimates*¹⁸ – est voté « sans aucun changement », tandis que les évaluations de recettes faites par le chancelier « ne sont pas sérieusement contestées par les Communes¹⁹ ». Étant donné que les Communes considèrent que « la responsabilité de l'équilibre doit reposer

14. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 36.

15. « Les méthodes budgétaires (le contenu du budget) », art. cité, p. 48-49.

16. *Cours élémentaire...*, *op. cit.*, p. 67.

17. « Les méthodes budgétaires (le contenu du budget) », art. cité, p. 49.

18. À noter qu'en Angleterre le terme « budget » n'a pas la même signification qu'en France. Le « budget » anglais est le discours oral (*budget statement* ou *budget speech*) par lequel le chancelier de l'Échiquier expose chaque année la situation financière à la Chambre des communes. Toutefois, il n'y a pas à cette occasion de présentation d'un document écrit reprenant l'état détaillé des recettes et des dépenses publiques. Ce qui correspond au « budget » du modèle français prend le nom en Angleterre d'*estimates*, qui sont « les états de prévisions d'un certain nombre de dépenses publiques (*supply services*) ». Cf. *Cours élémentaire...*, *op. cit.*, p. 19, 33 et 123 ; « Les méthodes budgétaires (le contenu du budget) », art. cité, p. 48.

19. *Ibid.*, p. 50.

exclusivement sur le Cabinet», le chancelier est incité à faire des prévisions sérieuses. Autrement dit, si la méthode anglaise est « superficielle » par opposition à la méthode française qui consiste à présenter un état détaillé des recettes, dans les faits le sentiment de responsabilité qu'endosse le chancelier le conduit à présenter aux Communes des prévisions précises. Cette responsabilité a pour conséquence que le vote du budget n'est qu'une occasion de « contrôler » l'exécutif et de critiquer sa politique. À tel point que le Select Committee on National Expenditure (commission parlementaire sur les dépenses nationales) avait pu déclarer en 1918 qu'« en ce qui concerne le contrôle direct et effectif des propositions de dépenses, si les évaluations de crédits n'étaient jamais présentées, et si le Comité des recettes n'existait pas, eh bien il n'y aurait aucune différence significative avec ce qui se passe aujourd'hui. Les évaluations de crédits sortiraient de la discussion [parlementaire] avec exactement la même forme qu'elles avaient en y rentrant²⁰ ». Il est vrai que le chancelier, afin d'assurer et de maintenir l'équilibre budgétaire, dispose d'un redoutable instrument dont il faut maintenant dire un mot.

Si la Chambre des communes est certes « la Chambre la plus jalouse du monde quant à ses prérogatives financières » – « elle peut tout faire, mais pas d'un homme une femme »²¹ –, le chancelier dispose cependant d'une redoutable arme d'ordre temporel qui n'est pas sans rappeler le mécanisme de rationalisation du parlementarisme qu'introduira dans la procédure budgétaire le constituant français de la V^e République à l'article 47 de notre Constitution. Cette épée de Damoclès qui contraint temporellement le Parlement anglais est la clause dite de la guillotine²² aux termes de laquelle le budget des dépenses doit être examiné avant le mois d'août. Le règlement de la Chambre des communes limite effectivement la discussion du budget des dépenses à vingt séances – il existe la possibilité d'en ajouter trois supplémentaires – avec l'obligation d'en finir avant le 5 août. Passé ce délai, la discussion est close et les *estimates* sont alors votés sans discussion²³. Certes, lorsque le chancelier met en œuvre la « guillotine », les parlementaires crient alors au « despotisme » et à la « tyrannie intolérable », mais « chaque Anglais se résigne et regarde avec fierté ce régime ». Bien plus, soulignait encore Jèze, « il n'existe pas

20. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 37.

21. *Ibid.*, p. 36. Sur cette formule reprise par Gaston Jèze à Henry Herbert, cf. Jean-François Braunstein, *La Philosophie devenue folle. Le genre, l'animal, la mort*, Paris, Grasset, 2018, p. 21 et suiv.

22. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 36.

23. *Cours élémentaire...*, *op. cit.*, p. 180.

d'auteur, de ministre, d'homme politique qui, en privé, n'approuve un tel système. Les gouvernements changent, mais le système demeure, ce qui prouve que les critiques sont plus passionnées que sérieuses »²⁴. Grâce à cet instrument, l'Angleterre avait doté le chancelier de l'Échiquier de la responsabilité financière tout en lui donnant les moyens nécessaires pour assurer et maintenir l'équilibre budgétaire. Voilà pourquoi méritait-il, insistait Jèze, le titre de « ministre de l'Équilibre ». Si pendant bien longtemps, et contrairement à l'Angleterre, les États-Unis d'Amérique n'avaient pas connu d'autorité assumant cette responsabilité financière, à savoir la responsabilité de l'équilibre, le président William Howard Taft devait proposer au tout début du xx^e siècle de modifier le système budgétaire de son pays afin d'y renforcer la responsabilité et les pouvoirs de l'exécutif en matière budgétaire.

113

LES ÉTATS-UNIS : TOUTE LA RESPONSABILITÉ DE LA GESTION FINANCIÈRE SUR UNE SEULE PERSONNE

Si aux États-Unis la préparation des lois de dépenses (*appropriation bills*) et des lois de recettes (*revenue bills*) fut longtemps considérée comme une prérogative devant relever de la compétence du corps législatif, c'est parce que la confection des lois est vue comme la « fonction spéciale de la législature »²⁵. En outre, le système financier reposant sur une fiscalité de protection de l'économie nationale – droits de douane et impôts de consommation intérieure –, il permettait de dégager d'abondantes recettes. Le Congrès n'était ainsi pas incité à passer en revue le détail des différentes sources de recettes, ni à le rapprocher du budget des dépenses afin de réaliser l'équilibre. Toutefois, depuis le début du xx^e siècle, et plus encore au lendemain de la Première Guerre mondiale, le déficit apparut. De plus, en raison de la nature présidentielle du régime politique, l'exécutif ne collabore pas étroitement avec la législature. L'absence de responsabilité budgétaire eut des conséquences désastreuses. La gestion financière devint ainsi « lamentable : gaspillage, routine, corruption, dépenses électoralistes ». Les États-Unis commencèrent alors à chercher le remède. Celui-ci vint le 10 juin 1921 avec l'adoption du *Budget and Accounting Act*, réforme relative à l'établissement d'un système budgétaire national et d'un contrôle indépendant

24. *Las Finanzas Públicas...*, op. cit., p. 36.

25. Gaston Jèze, « La réforme budgétaire aux États-Unis », art. cité, p. 518. Cf. aussi *Cours élémentaire...*, op. cit., p. 73.

des comptes du gouvernement, dont Gaston Jèze put dire qu'elle constituait « une véritable révolution »²⁶.

L'absence de budget de recettes et d'évaluation de recettes jusqu'en 1921

Jèze estimait que si les États-Unis s'étaient inspirés de la pratique anglaise, en cela qu'ils n'ont pas de budget de recettes mais qu'une évaluation de dépenses, ils l'avaient toutefois déformée : « La caractéristique actuelle est, en effet, que le Congrès fédéral n'est pas appelé périodiquement, chaque année, à contrôler la politique financière en matière de recettes, à tracer le programme des revenus de l'année, à rapprocher les prévisions de dépenses et les crédits, et à se préoccuper de l'équilibre entre les unes et les autres ». Les raisons de cette pratique sont triples. En premier lieu, à l'instar des recettes en Angleterre, les recettes fédérales proviennent de « sources permanentes ». Une fois que les recettes ont été établies dans leurs éléments essentiels (assiette, taux et recouvrement), il n'est pas nécessaire que le législateur autorise chaque année leur perception. En second lieu, Jèze soulignait que « le système politique des États-Unis n'est pas, comme en Angleterre, le gouvernement parlementaire. Le président et les ministres ne collaborent pas étroitement avec la législature. Dès lors, l'exécutif n'assume pas devant le législatif la responsabilité de la politique financière. Il n'a pas à le guider touchant le programme financier. Le secrétaire au Trésor n'a point la responsabilité de l'équilibre. La législature, jalouse de ses prérogatives financières, n'entend partager ses pouvoirs ni avec le président ni avec les ministres. Le président, le secrétaire au Trésor, peuvent bien, comme le prévoit la Constitution, fournir des renseignements, présenter des recommandations. Mais c'est la législature qui a l'initiative exclusive. Dans ces conditions, il n'y a personne sur qui pèse la responsabilité des finances publiques, personne qui soit chargé de veiller à ce que les recettes publiques couvrent les dépenses ».

Si la législature était donc indifférente à la question de l'équilibre budgétaire, il n'y avait même pas aux États-Unis de *budget speech* où auraient été exposés, y compris sommairement, les prévisions de recettes et le programme financier de recettes à suivre. D'ailleurs, pendant très longtemps, le pays n'avait pas connu de politique financière de recettes tant il est vrai que les principales recettes fédérales provenaient des droits de douane et des impôts de consommation intérieure (*internal revenue*), qui visent, pour les premiers, à sauvegarder l'économie nationale contre la concurrence étrangère et, pour les seconds, à protéger telle branche d'activité ou à lutter

26. *Las Finanzas Públicas...*, op. cit., p. 37.

pour des raisons sociales ou de santé publique contre la production de tel bien. Voilà pourquoi les États-Unis, s'ils s'étaient inspirés de la pratique budgétaire anglaise, l'avaient toutefois significativement déformée.

Pour autant, remarquait Jèze, cette politique de protection où les impositions ne visent pas en priorité à obtenir des recettes a abouti, pendant très longtemps, à donner au Trésor national des recettes considérables qui dépassaient généralement le montant des dépenses. Le problème devenait alors de savoir comment l'on arriverait à « se débarrasser » et à « dépenser » cet excédent de trésorerie. Dans ces circonstances, l'on comprendra aisément que le Congrès se soit abstenu de dresser chaque année le tableau détaillé des recettes : « L'aiguillon du besoin n'a pas amené la législature fédérale à dresser un budget des recettes et à le rapprocher du budget des dépenses afin d'obtenir l'équilibre financier. »²⁷ Toutefois, si jusqu'à la fin du XIX^e siècle les États-Unis avaient pu se permettre une gestion approximative de leurs finances publiques, la situation devait se détériorer au début du XX^e siècle.

115

L'institution d'un régime budgétaire reposant sur la responsabilité de l'exécutif à partir de 1921

Depuis lors, et encore plus depuis la Première Guerre mondiale, les recettes budgétaires s'étaient amoindries et le déficit était apparu. Les États-Unis ne pouvaient plus se permettre la gestion approximative de leurs finances publiques à laquelle ils s'étaient habitués lorsque, les recettes ne faisant pas défaut au Trésor public, le problème qui se posait au Congrès était celui, non pas de combler un déficit inexistant, mais de savoir comment employer les excédents de recettes procurés par les tarifs des douanes²⁸. La gestion financière qui avait jadis abrité des pratiques de « gaspillage » – devant son auditoire argentin, Jèze prenait pour exemple le cas des pensions politiques aux victimes de la guerre civile et le cas des infrastructures publiques décidées pour des motifs électoralistes²⁹ – exigeait désormais d'être assainie. Il s'agissait ni plus ni moins que de « faire triompher aux États-Unis la bonne méthode, celle qui, admise d'abord par la France, a été adoptée par l'immense majorité des États civilisés ; à savoir l'établissement annuel d'un budget des *recettes* et des *dépenses*, afin de faire ressortir la véritable situation financière du

27. « Les méthodes budgétaires (le contenu du budget) », art. cité, p. 53-55.

28. « La réforme budgétaire aux États-Unis », art. cité, p. 518. Cf. aussi *Cours élémentaire...*, *op. cit.*, p. 74.

29. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 37 et 38.

pays³⁰». En ce sens, le président Taft nomma en 1912 une commission en vue de préparer l'introduction aux États-Unis du modèle européen de contrôle budgétaire. À la suite de la publication le 27 juin 1912 par cette commission d'un rapport sous le titre de *The Need for a National Budget*, une campagne fut engagée pour faire aboutir « la réforme indispensable à l'assainissement des mœurs financières et à la diminution du gaspillage³¹ ». Ce mouvement donna lieu – pour reprendre la formule de Jèze – à une « véritable révolution » : le vote par le Congrès du *Budget and Accounting Act* de 1921.

116 Avec l'adoption de cette loi, les États-Unis se sont enfin dotés d'un mécanisme renforçant la responsabilité et les pouvoirs de l'exécutif en matière financière dans trois directions. En premier lieu, le président des États-Unis, qui a désormais la responsabilité de la préparation du budget, doit soumettre au Congrès les évaluations de dépenses et de crédits nécessaires, et les évaluations de recettes. Si nécessaire, il fera des recommandations au Congrès en vue d'adopter les mesures financières nécessaires à l'équilibre budgétaire. Enfin, le président devra présenter et justifier au Congrès toute demande de crédit additionnel. En deuxième lieu, afin d'accomplir sa mission budgétaire, le président est assisté d'un Bureau of the Budget, « rouage capital et original » de la réforme de 1921. Ce bureau, qui est composé d'un directeur – le secrétaire de la Trésorerie – et d'un directeur adjoint, prépare, sous la haute direction du président, le budget et les projets de crédits additionnels. Pour ce faire, il a le pouvoir de réviser, réduire ou augmenter les *estimates* des différents départements ministériels. En troisième et dernier lieu, chaque ministre nomme dans son département ou service un « fonctionnaire budgétaire » (*budget officer*) qui, sous sa direction, doit préparer les *estimates* du département ministériel, ainsi que, le cas échéant, les demandes de crédits additionnels. Les *estimates* de chaque département ministériel seront transmis au Bureau afin de préparer le budget qui sera présenté au Congrès. Il reviendra alors au président, assisté du Bureau, de « prescrire la forme détaillée dans laquelle le projet de budget sera dressé ». Ainsi, concluait Jèze, ce système « s'inspire largement des méthodes anglaises, en les perfectionnant et en les adaptant au système constitutionnel américain »³². Voilà résumée la « révolution » qu'ont connue les États-Unis : après la domination du Congrès en matière budgétaire,

30. « Les méthodes budgétaires (le contenu du budget) », art. cité, p. 57.

31. « La réforme budgétaire aux États-Unis », art. cité, p. 517.

32. *Ibid.*, p. 520-521.

une nouvelle ère s'ouvrait – celle de la domination, à partir de 1921, du pouvoir exécutif³³. C'est donc sans grande surprise que l'auditoire de Gaston Jèze à Buenos Aires allait enfin entendre la solution qu'il recommandait pour mettre fin aux maux des finances publiques argentines : en finir avec le système d'irresponsabilité financière.

L'ARGENTINE OU LA NÉCESSITÉ D'UN « MINISTRE DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE »

Abordant en 1923, lors de sa deuxième conférence, la situation du ministère des Finances en Argentine, Jèze observait d'emblée que, contrairement aux exemples de l'Angleterre et des États-Unis, la responsabilité de la gestion financière n'était concentrée sur aucune autorité, puis se lançait dans une série de questions : « Qui en Argentine peut justement être rendu responsable du déficit ? Le pouvoir exécutif ou le Congrès ? Et, au sein du Congrès, la Chambre des députés ou sa commission du budget ? » Après avoir analysé cette situation au regard de la Constitution nationale de 1853 et de la loi de comptabilité de 1870, Jèze devait énoncer les caractères du ministre des Finances dont avait besoin l'Argentine.

117

La grande faiblesse du ministre des Finances argentin

Après avoir invité son public à réfléchir et à lui répondre « sans passion ni esprit partisan », Jèze insiste alors en s'interrogeant à nouveau : « Quelle est en Argentine la situation du ministre des Finances ? » Envisageant la relation de ce dernier avec les autres ministres, il note que sa grande faiblesse vient de ce qu'il n'a « aucune prééminence » sur eux. Aux termes de l'article 87 de la Constitution nationale issu de la réforme constitutionnelle de 1898, le ministre des Finances est l'un des huit ministres nommés par le président de la République. Si le texte constitutionnel ne lui confère pas de mission particulière, l'article 87 prévoit le principe d'une loi spéciale fixant les attributions des ministres. S'agissant du ministre des Finances, la *Ley de contabilidad* du 13 octobre 1870 et la *Ley de organización de los ministerios del poder ejecutivo nacional* du 11 octobre 1898

33. Toutefois, des voix allaient s'élever contre l'abdication par le Congrès de certains de ses pouvoirs budgétaires. Ainsi que le note Ramu de Bellescize dans une étude monographique fort bien documentée, le *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974 prétendait « servir de fer de lance à la reconquête » du pouvoir budgétaire du Congrès, même si « la mise en œuvre de la loi montre cependant que la victoire du Congrès contre l'exécutif est loin d'être aussi décisive que ce qui avait été prévu lors de la préparation de la loi » (*Le Système budgétaire des États-Unis*, Paris, LGDJ, 2015, p. 53-56).

sont venues lui attribuer diverses missions et notamment celle d'établir le budget général de la nation. L'article 5 de la « loi de comptabilité » précise que « chaque ministre élaborera opportunément le budget des services de son département; et le pouvoir exécutif présentera au Congrès le budget général durant le mois de mai par l'intermédiaire du ministre des Finances, qui établira le calcul des ressources ».

Autrement dit, chaque ministre doit établir le projet de budget des dépenses de son département puis le transmettre au ministre des Finances. Ce dernier centralise ainsi les projets de budget et doit calculer les ressources nécessaires au financement des besoins de l'administration. Pour autant, la loi de comptabilité ne reconnaît au ministre des Finances aucun pouvoir de révision des projets de dépenses transmis par ses collègues. S'il ne peut donc diminuer les dépenses des autres départements ministériels, il n'a pas non plus de pouvoir d'arbitrage des ressources. 118 Certes, le président José Félix Uriburu avait bien tenté par son décret du 1^{er} avril 1898 de donner une prééminence au ministre des Finances puisque l'article 3 énonce que, « pour rédiger le projet de budget général, le ministre des Finances présentera aussi les diminutions et les mesures qu'il considère nécessaires au regard de la situation financière ».

Nonobstant l'évolution normative suscitée par le président Uriburu, les dispositions de ce décret restèrent sans effet pratique. Cela explique, ainsi que le souligne Jèze, que « la situation qui en résulte ne soit pas bonne pour l'équilibre budgétaire, pour les économies. Chaque ministre exagère l'intérêt des dépenses de son département. Il serait nécessaire qu'il existe quelqu'un pour dire "non" ». Jèze livre alors à son auditoire un élément correctif qu'il a puisé dans la nature du régime politique argentin, marqué par le présidentialisme tracé par le père intellectuel de la Constitution de 1853, Juan Bautista Alberdi: « Le président de la République est, de fait et de droit, l'arbitre suprême des ministres. Bien plus, il est le pouvoir exécutif à lui tout seul. De fait et de droit, les ministres ne sont rien d'autre que des conseillers du président, qui les nomme librement. Ils ne sont pas les chefs de partis qui auraient, derrière eux à la Chambre, un groupe de partisans. Ils ne représentent pas une force politique avec laquelle le président doit compter. Ils sont les agents du président. Pourquoi, dès lors, le président n'imposerait-il pas aux ministres sa volonté suprême ? De fait, le président ne peut pas intervenir à chaque instant. Il a un nombre incalculable d'attributions depuis le moment où il dit le dernier mot dans toute matière. »³⁴ Par

34. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 40.

conséquent, conclut Jèze, si l'on considère que la responsabilité financière doit reposer sur le pouvoir exécutif, il faut d'abord renforcer la situation du ministre des Finances dans son rapport aux autres ministres. Ensuite, il est nécessaire que, pour les questions financières importantes, ce soit le président qui, sur proposition de son ministre des Finances, impose lui-même les mesures de l'équilibre budgétaire. Aussi, à défaut de pouvoir être assuré par le ministre des Finances, la responsabilité de l'équilibre budgétaire revenait-elle au président.

Un ministre des Finances « féroce »

Jèze n'a pas tardé à identifier le mal dont souffraient les finances publiques argentines : « l'absence d'une personne responsable de l'équilibre financier ». Or, pour lui, cette responsabilité doit être assumée par le binôme « président-ministre des Finances ». Toutefois, ce dont a le plus besoin l'Argentine est un changement des mentalités politiques en matière budgétaire. Jèze avait déjà exposé un peu plus tôt dans sa conférence ce qu'il attend d'un homme politique en général et du ministre des Finances en particulier : « Un homme d'État doit regarder au-delà des passions populaires et de l'heure présente. Un homme d'État doit savoir défier l'impopularité passagère et faire prédominer l'intérêt général permanent de la nation. Ceux qui ont laissé un nom dans l'histoire de leur pays furent des hommes énergiques qui surent défier l'impopularité du moment pour conquérir la gloire et mériter la reconnaissance des générations suivantes. Ils surent voir l'intérêt général permanent du pays. L'intérêt général est l'étoile, le guide. Pour le ministre des Finances, la disparition du déficit, l'équilibre du budget, voilà l'étoile qui le guide. » Au soutien de sa position, le financier français cite Thiers, qui « considérait qu'il n'existe pas de finances solides sans un homme qui s'en rende responsable : le ministre des Finances. La qualité majeure d'un ministre des Finances était pour lui la "férocité". En Argentine, je ne vois personne qui puisse être véritablement et efficacement féroce. Il y a eu de grands présidents ; par exemple, le président Avellaneda [1874-1880] voulut être "féroce" pour parvenir à l'équilibre financier. Il demandait des économies. "Nous avons besoin, disait-il, d'économiser sur la faim et la soif" »³⁵. Gaston Jèze, tenant de l'orthodoxie libérale, ne s'encombre pas du discours de la justice sociale ou fiscale, dont il sait au demeurant qu'il est éminemment subjectif, conventionnel et

119

35. *Ibid.*, p. 41, 34 et 42.

circonstanciel³⁶. Aussi reconnaît-il ne pas vouloir discuter de la valeur de cette formule et s'en tenir à l'intention qu'elle renferme : « Elle est excellente. » Certes, objecte-t-il, les historiens argentins diront toujours que le président Avellaneda ne parvint pas à supprimer le déficit mais, s'il ne le fit pas disparaître, « il le réduisit, et cela, c'est déjà beaucoup ».

Sans vouloir courir le risque « indiscret et téméraire » de rentrer davantage dans le détail, Jèze se permet toutefois d'ajouter que le modèle anglais serait d'application difficile en Argentine. En effet, ce système suppose le régime parlementaire dont Jèze pense qu'il n'est pas opportun pour l'Argentine, ni même pour l'Amérique latine en général. Ce qui en revanche lui semble certain, c'est que « l'équilibre financier ne pourra s'obtenir de manière "permanente" tant que la responsabilité de l'équilibre ne reposera pas sur la tête d'un homme, et tant que cet homme n'aura pas les pouvoirs nécessaires pour le réaliser »³⁷. Du reste, ce schéma paraît des plus conformes à l'esprit de la Constitution de 1853, qui, consacrant le régime présidentiel, avait mis en place un pouvoir exécutif fort.

Les idées que Jèze a exposées lors de son cycle de conférences à Buenos Aires au printemps de l'année 1923 n'ont pas été prononcées en vain. Il ressort en effet des documents officiels et des articles journalistiques de l'époque qu'elles ont imprégné les projets de réforme que le président Alvear présenta au début de son mandat. Dans ce cadre, des commissions consultatives furent constituées par le ministère des Finances au sein de la Comisión Especial de Presupuesto (commission spéciale du budget). Celles-ci, reprenant les idées diffusées par Jèze, s'intéressèrent à diverses expériences et exemples étrangers, et notamment au Bureau of the Budget des États-Unis. Dès lors, l'on ne sera pas surpris de savoir que le principal objectif de cette commission spéciale était d'opérer « la centralisation de l'administration financière afin de rationaliser et de rendre efficace la procédure budgétaire »³⁸.

36. Ainsi que l'a déjà remarqué Jèze, ce discours renvoie à la question fondamentale de ce qu'est la justice. Or cette notion, essentiellement relative, correspond à « l'idée que s'en font les individus à un moment donné dans un pays donné. La notion de justice et celle de justice dans l'impôt varient avec la mentalité des peuples et des générations successives. [...] Il ne faut pas oublier non plus que très souvent, consciemment ou inconsciemment, les solutions préconisées ou adoptées en matière d'impôts sont inspirées par des intérêts de classe » (*Cours élémentaire de la science des finances et de la législation financière française*, 4^e éd., Paris, Giard & Brière, 1910, p. 1-11. Cf. aussi l'édition du même cours qui fait ici référence (*Cours élémentaire...*, *op. cit.*, p. III-IV).

37. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 42.

38. Natacha Bacolla, « La visita de Gaston Jèze a Argentina en 1923 », *Cuadernos del Ciesal*, n° 12, 2013, p. 69.

Sur le plan doctrinal, le discours de Jèze allait trouver un relais d'ampleur grâce à l'œuvre du grand publiciste argentin Rafael Bielsa. Aussi, lorsqu'il abordait dans son traité de droit administratif la question de la préparation du budget, n'hésitait-il pas à parler du « rôle prépondérant » (*papel preponderante*) qui devait être celui du ministre des Finances : « Les ministres, qui sont constitutionnellement huit depuis 1898, bien qu'*égaux* juridiquement et légalement sur le plan formel, pratiquement ne le sont pas dans l'ordre administrativo-financier si l'on considère l'importance réelle des fonctions de cette nature. Ainsi, le ministre des Finances remplit un rôle principal ; autour de lui s'articule tout le mécanisme du budget, du fait de la nature de ses fonctions et de sa propre dénomination ([ministre] de "*Hacienda*", de "*Finanzas*") ; il est chargé spécialement d'équilibrer les entrées et les sorties. » Nous le voyons, suivant les enseignements de Jèze, Bielsa voyait dans le ministre des Finances argentin le « ministre de l'équilibre ». Mais alors, poursuivait-il, que « chaque ministre – pas toujours par ignorance des principes administrativo-financiers, ni par ignorance de l'état économique général du pays – s'emploie à aggraver les services de son département, à magnifier sa gestion politico-administrative et à augmenter, en conséquence, les dépenses, le ministre des Finances ne peut appréhender le budget général avec ce regard unilatéral qui est celui qu'adoptent en général les autres ministres à l'égard des budgets partiels [à savoir les budgets des dépenses de leur département ministériel]. Son œuvre est *générale* ou d'*ensemble* et en elle se "neutralise" les diverses forces, qui se régulent, se modèrent, se coordonnent sous sa direction. Son œuvre est de maturité, de réflexion, de modération et encore de responsabilité »³⁹.

121

Nous retrouvons ici les deux grandes idées de Jèze : le ministre des Finances doit être « fort » et être le « ministre de l'équilibre », deux qualités à ses yeux indissociables. Jèze avait d'ailleurs pris soin de préciser qu'« il ne suffit pas pour un ministre des Finances de préconiser l'équilibre budgétaire et, pour ce faire, de proposer des économies et de présenter des projets d'impôts. Si l'on veut que le ministre des Finances d'un pays soit autre chose qu'un prédicateur ou un orateur d'académie de sciences politiques, économiques et financières, encore faut-il qu'il soit un homme d'action⁴⁰ ». Et pour avoir véritablement la responsabilité de l'équilibre, il faut qu'il possède le pouvoir de le réaliser. Bielsa, qui avait

39. Rafael Bielsa, *Derecho administrativo. Legislación administrativa argentina*, 4^e éd., Buenos Aires, Librería El Ateneo, 1947, t. 3, p. 340.

40. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 35.

fait sienne cette idée, évoquait une sorte de *police budgétaire* dont le titulaire serait le ministre des Finances. En ce sens, il citait José Antonio Terry, pour qui l'action du ministre des Finances – qu'il avait été – doit être « *milicia* » non seulement à l'égard de ses collègues, mais aussi avec le président de la République. Pour Terry, continuait Bielsa, « parmi tous les ministres, c'est le ministre des Finances qui a le plus besoin d'autorité à l'égard de ses collègues et y compris à l'égard du président. Il doit être une autorité fondée sur la compétence et sur une vie sans ombres. Sa parole et ses conseils doivent être écoutés avec respect, à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, parce que son action est quotidienne, permanente ». À n'en pas douter, Jèze, qui s'est évertué durant son cycle de conférences à Buenos Aires à montrer qu'il connaissait très bien les réformes de Terry lorsqu'il avait été ministre des Finances⁴¹, ainsi que son traité de finances – comme l'illustrent les citations qu'il en donnait⁴² –, avait-il pu renforcer la représentation doctrinale qu'il se faisait de cette fonction à la lumière de l'expérience décrite par son collègue argentin.

Enfin, et sur le plan institutionnel, Jèze, qui a surtout insisté sur la prééminence du président et du ministre des Finances, devait être dans une certaine mesure entendu puisque, depuis la réforme constitutionnelle de 1994 visant à modérer le caractère présidentieliste du régime politique établi par la Constitution de 1853, le constituant argentin a introduit au sein du pouvoir exécutif un organe – le chef de cabinet des ministres, ou ministre coordinateur – doté d'importants pouvoirs financiers et administratifs, et responsable politiquement devant le Congrès. Plutôt que d'avoir fixé le pouvoir budgétaire sur le binôme « président-ministre des Finances », la formule retenue par le constituant a consisté à l'orienter vers le couple « président-chef de cabinet des ministres ». Ainsi que le relève Horacio Corti, les pouvoirs classiques du président ont été dédoublés de manière qu'il y ait deux organes au sein du pouvoir exécutif qui exercent des compétences financières directement attribuées par la Constitution⁴³. Nommé par le président de la République en vertu de l'article 99-7 de la Constitution, le chef de cabinet des ministres est responsable devant le Congrès, qui peut le destituer par un vote à la majorité absolue des membres de chaque chambre du Parlement (art. 100). À la question posée par Jèze de savoir qui en Argentine peut

41. *Ibid.*, p. 72-73.

42. José A. Terry, *Finanzas*, 2^e éd., Buenos Aires, Valerio Abeledo, 1912. Pour des citations de Terry par Jèze, cf. par exemple *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 31, 40, 53, 73 et 94.

43. *Derecho constitucional presupuestario*, 2^e éd., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011, p. 219-225.

être rendu responsable devant le Congrès du déficit, le constituant argentin a finalement répondu en créant cet organe qui, aux termes de l'article 100 de la Constitution, exerce « la responsabilité politique » devant le Congrès : il doit lui « envoyer les projets de lois des ministres et les projets de budget national, après examen en accord de cabinet et approbation du pouvoir exécutif », et « faire recouvrer les revenus de la nation et exécuter la loi du budget national ». En définitive, l'invitation faite par les autorités argentines et l'université de Buenos Aires à Gaston Jèze fut à l'origine d'un processus de diffusion doctrinale assez significatif. Non seulement ce séjour argentin allait donner lieu à un mouvement de « circulation des idées » de la France vers l'Argentine, mais il lui avait aussi permis de développer dans un texte inédit le principe selon lequel un ministre des Finances doit, pour mener à bien sa mission, être un « ministre de l'équilibre budgétaire », ce qui exigeait qu'il soit « énergique », « fort », voire « féroce ». Est-il encore besoin de rappeler que, pour lui, « l'étoile » qui doit guider l'action « énergique » du ministre des Finances est « la disparition du déficit et l'équilibre du budget »⁴⁴ ?

123

Au-delà du cas argentin, les idées du partisan du courant financier de l'orthodoxie libérale qu'était Gaston Jèze dominant aujourd'hui de nouveau. Depuis qu'au niveau des États la « gouvernance par les nombres » – pour reprendre la lumineuse formule d'Alain Supiot – a été mise en œuvre dans le cadre du *new public management*, qui consiste à appliquer à l'État les règles et les méthodes de gestion des entreprises privées, les ministres des Finances livrent « la bataille de la performance »⁴⁵. Et, nous le savons, « pour éviter le laxisme, qui menace toujours en démocratie, divers pays ont adopté une “règle d'or budgétaire”, de valeur constitutionnelle, dont la mise en œuvre entraîne des coupes automatiques (en droit américain, des “séquestrations”) en cas de dépassement du déficit prévisionnel autorisé⁴⁶ ». Si pour certains les conceptions financières et la « bataille » doctrinale de Jèze en faveur de l'équilibre budgétaire

44. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 34.

45. Alain Supiot note en effet que l'objectif central de la réforme opérée par la loi organique relative aux lois de finances est la « performance » de l'action publique : « La bataille de la performance, écrivent ainsi MM. Migaud et Carrez dans leur rapport d'information à l'Assemblée nationale, ne sera réellement gagnée qu'après plusieurs années, car c'est d'abord dans les esprits qu'elle a lieu. » Ce recours au vocabulaire militaire – « bataille » et guerre psychologique – accompagne inmanquablement toutes les formes de la mobilisation totale. Cette mobilisation des esprits passe par une révolution du langage de l'action publique, désormais tout entière orientée vers la réalisation d'objectifs chiffrés » (*La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France, 2012-2014*, Paris, Fayard, 2015, p. 228).

46. *Ibid.*, p. 230.

sont datées, pour d'autres elles seront assurément perçues comme avant-gardistes. Le fait est que si, jusqu'aux années 1980, l'on aurait pu croire que l'évolution des politiques budgétaires était linéaire en cela qu'avait succédé à l'équilibre budgétaire *classique* du XIX^e siècle – dont le ministre des Finances doit, selon Jèze, assurer la *police* – la conception keynésienne d'un équilibre *dynamique*, le vecteur de l'équilibre budgétaire s'est depuis lors inversé. Le XXI^e siècle s'est ainsi initié par là où avait commencé le XIX^e siècle: les États sont aujourd'hui retournés « à l'équilibre budgétaire des finances victoriennes⁴⁷ ».

47. Jean-Claude Martinez et Pierre Di Malta, *Droit budgétaire*, 3^e éd., Paris, Litec, 1999, p. 100.

R É S U M É

Invoité à l'université de Buenos Aires en 1923 pour y prononcer une série de conférences, Gaston Jèze exposa le sens qui devait être celui des réformes à mener en Argentine, dont le système financier, pensait-il, tranchait, par les caractères obsolètes et surannés qu'il avait hérités de la période coloniale, avec le grand et riche pays qu'elle était devenue. Consacrant sa deuxième conférence aux fonctions du ministre des Finances argentin, Jèze devait décrire d'emblée la faiblesse de sa situation. C'est donc en Angleterre, pays de « l'équilibre budgétaire » et du « ministre des Finances fort », ainsi qu'aux États-Unis, dont le Congrès venait d'adopter une loi créant le Bureau of the Budget, qu'il trouva les exemples opportuns à suivre. Ce faisant, Jèze livra son « modèle » en la matière: le ministre des Finances doit avant tout être un « ministre de l'équilibre budgétaire ».

CHRONIQUES

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE LAGEOT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} JUILLET – 30 SEPTEMBRE 2018)

127

ALLEMAGNE

Juillet-septembre 2018. **Migrants. Hongrie. Italie. Autriche. Gouvernement. Racisme.** Angela Merkel a été contrainte de reculer sur sa politique ouverte d'immigration. Le 5 juillet, le ministre de l'Intérieur, Horst Seehofer, se rend à Vienne pour tenter d'obtenir un accord sur le renvoi des migrants en quatre ans.

Le même jour, le Premier ministre hongrois, Viktor Orbán, rencontre Angela Merkel à Berlin. La Chancelière souligne le manquement de la Hongrie vis-à-vis des accords de Dublin et reproche un défaut d'humanité, tandis que Viktor Orbán rappelle qu'il veut garder ses frontières fermées.

Un accord intervient au sein de la coalition entre le Parti social-démocrate (SPD), l'Union chrétienne-démocrate (CDU) et l'Union chrétienne-sociale (CSU). Le SPD obtient qu'il n'y ait pas d'action unilatérale de reconduite à la frontière ni de

camp sur le sol allemand. Mais il risque d'y avoir des tensions entre SPD et les « Jusus » (Jeunes socialistes).

Le 8 juillet, une croix gammée est découverte à Schönberg, dans le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, dans l'ex-République démocratique allemande, à l'endroit où un enfant syrien est mort accidentellement le 20 juin. Le 28 juillet, une autre croix est découverte.

Le 10 juillet, on découvre dans sa chambre d'hôtel à Kaboul le corps d'un réfugié afghan de 23 ans expulsé par Berlin. Il était arrivé une semaine plus tôt dans cette ville, avec soixante-huit compatriotes. Horst Seehofer s'était vanté de cette expulsion.

Le 12 juillet, le ministre de l'Intérieur rencontre ses collègues européens à Innsbruck. Auparavant, il y a eu une trilatérale Berlin-Vienne-Rome, symbole fâcheux pour un tel axe.

Le 3 septembre, un migrant affirmant être afghan, peut-être mineur, débouté du droit d'asile, est reconnu coupable

* Centre d'études sur la coopération juridique internationale–Université de Poitiers (CECOJI-UP) – EA 7353.

d'avoir poignardé à Kandel son ex-petite amie, une adolescente de 15 ans. Il est condamné à huit ans et demi de prison. L'extrême droite s'était emparée de l'événement. Le 6 septembre, Horst Seehofer relance la polémique sur les migrants attisant le feu.

Août-septembre 2018. Extrême droite. Les 26 et 27 août, des centaines de militants d'extrême droite défilent et pourchassent les étrangers à Chemnitz (qui fut Karl-Marx-Stadt), après la mort de Daniel Hillig, 35 ans, tué apparemment par deux réfugiés dans une rixe entre des personnes « de nationalités différentes », la nuit du 25 au 26 août. Un des deux hommes arrêtés, demandeur d'asile irakien, est libéré le 18 septembre; l'autre suspect, un Syrien, reste sous mandat d'arrêt et un troisième homme de nationalité irakienne est recherché. Cette libération provoque de vives réactions de la part de l'extrême droite.

Le 1^{er} septembre, dix-huit personnes sont blessées en marge de nouvelles manifestations à Chemnitz. Huit mille sympathisants de l'ultra-droite ont manifesté et trois mille sympathisants de gauche ont contre-manifesté.

Le 3 septembre, soixante-cinq mille personnes assistent à un concert contre le racisme.

Une polémique surgit : le chef des renseignements intérieurs, Hans-Georg Maassen, doute de la véracité d'une vidéo montrant la prise en chasse de deux réfugiés par un manifestant. Il met en cause la Chancelière, qui s'était offusquée de ces « chasses à l'homme ». Auditionné par le Bundestag, il est soutenu par le ministre de l'Intérieur. Le 18 septembre, il quitte ses fonctions et devient secrétaire d'État au ministère de l'Intérieur auprès de Horst Seehofer. Cette décision, qui s'apparente à une sanction-promotion,

est très critiquée par certaines personnalités du SPD et pourrait menacer l'existence de la « grande coalition ».

Le 9 septembre, le Conseil central des juifs condamne une extrême droite « enracinée ».

21 août 2018. Crimes contre l'humanité. Expulsion. États-Unis. Ancien garde de camp nazi, Jakiv Palij est expulsé des États-Unis vers l'Allemagne. Il n'a jamais eu la nationalité allemande mais était devenu apatride à la suite d'une condamnation en 2003 lui retirant la nationalité américaine. Il avait été entraîné par les ss au camp de travail forcé de Trawniki. Il y a peu de chance qu'il soit jugé car aucun document ne prouve qu'il a participé à la Shoah. Ni la Pologne, ni l'Ukraine, ni l'Allemagne jusque-là n'avaient accepté de le recevoir. Finalement, l'Allemagne a justifié sa décision en invoquant « la responsabilité morale » de son pays. Depuis le début du mandat de Donald Trump, le dossier était évoqué lors des rencontres germano-américaines.

ARGENTINE

20 juillet, 8, 9 août 2018. Avortement. Le dessinateur Quino dénonce la récupération de son personnage de Mafalda par les anti-irvg. Le projet est débattu le 8 août au Sénat et divise la coalition du président Macri. Jusqu'à maintenant, l'avortement n'était possible qu'en cas de danger pour la vie ou la santé de la mère ou qu'en cas de viol. Le projet prévoit la légalisation de l'irvg dans les quatorze premières semaines et offre à toute femme la possibilité de se faire avorter dans un délai maximum de cinq jours après en avoir fait la demande écrite. Ensuite, l'avortement ne sera possible que dans le cas de grossesses résultant

d'un viol ou si la vie de la femme est en danger ou si la non-viabilité du fœtus est diagnostiquée. L'objection de conscience sera possible pour les professionnels de santé.

En Amérique latine, l'avortement n'est permis qu'à Cuba, en Uruguay, en Guyana et dans le district de Mexico. Six pays l'interdisent totalement: le Nicaragua, le Salvador, le Honduras, la République dominicaine, Haïti et le Suriname.

Par 38 voix contre 31, le Sénat refuse le 9 août le projet de loi.

Après ce rejet, l'Argentine connaît une vague de débaptisations et un mouvement citoyen demande la séparation de l'Église et de l'État.

AUSTRALIE

20 août 2018. **Environnement. Premier ministre. Crise politique.** À la suite d'une fronde d'élus de la majorité contre le Premier ministre, l'Australie renonce à inscrire dans la loi ses objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'Australie, très dépendante du charbon, est l'un des États qui génèrent le plus de gaz à effet de serre par habitant.

La situation du Premier ministre, Malcolm Bligh Turnbull, 63 ans, libéral, en fonction depuis le 15 septembre 2015, est fragilisée. Il a sauvé le 23 août de justesse son poste face à Peter Dutton, 47 ans, ministre des Affaires intérieures depuis le 20 décembre 2017, lors d'un vote interne du Parti libéral. Celui-ci démissionne le 21 août, Scott Morrison, 50 ans, ministre des Finances, assurant l'intérim.

Une dizaine de ministres présentent leur démission le 22 août. Mais le 24 août le Premier ministre Malcolm Turnbull renonce à sa fonction. Lors d'un second vote, Scott Morrison bat Peter Dutton

dans la lutte pour être le leader du Parti libéral et devient Premier ministre. Peter Dutton est à nouveau ministre des Affaires intérieures.

BHOUTAN

9 août et 15 septembre 2018. **Gouvernement. Élections législatives.** *Chief Justice* Dasho Tshering Wangchuk est nommé le 9 août *Chief Advisor* d'un gouvernement préélectoral par intérim. Il remplace Lyonchen Tshering Tobgay, 53 ans, Parti démocratique populaire, Premier ministre depuis le 27 juillet 2013. Les ministères sont répartis le 10 août, Dasho Tshering Wangchuk prenant la responsabilité des affaires intérieures et étrangères et de la Culture, et Dasho Karma Ura, l'un des promoteurs du Bonheur national brut (indice qui mesure le bien-être d'une population), devenant conseiller pour les finances.

Au premier tour des élections législatives, le 15 septembre, le Parti social-démocrate crée la surprise en obtenant 31,9 % des voix contre 30,9 % pour le Parti de la paix et de la prospérité, 27,4 % pour le Parti populaire démocratique, au pouvoir, et 9,8 % pour le parti Bhutan Kuen-Nyam. La participation a été de 66,4 %. Seuls les deux premiers partis pourront participer au second tour, le 18 octobre, pour renouveler les 47 sièges.

BIRMANIE

9 et 11 juillet, 27 août, 6, 10, 12, 13 et 27 septembre 2018. **Rohingya.** Le 9 juillet, la justice birmane refuse un non-lieu aux deux journalistes de Reuters Wa Lone et Kyaw Soe Oo, en détention préventive depuis sept mois. Ils sont accusés d'« atteinte au secret d'État » pour avoir enquêté sur un massacre de Rohingya par l'armée.

Leur procès débute le 11 juillet. Ils sont condamnés à sept ans de prison; Aung San Suu Kyi n'a pas réagi.

Les Nations unies demandent à la Birmanie de respecter l'accord conclu le 6 janvier permettant à ses agences d'accéder aux régions d'où ont été expulsées l'année dernière des centaines de milliers de Rohingya.

Le protocole d'accord signé en juin avec la Birmanie, première étape du rapatriement des réfugiés, est resté inappliqué.

130 Au sein des réfugiés, l'Armée du salut des Rohingya de l'Arakan suscite la peur. Le secrétaire d'État américain, Mike Pompeo, met en cause fortement l'armée birmane.

Le 27 août, un groupe d'enquêteurs travaillant pour les Nations unies demande la démission immédiate du chef de l'armée, Min Aung Hlaing, 62 ans, et sa traduction devant la justice internationale pour « génocide ». La Birmanie rejette ces accusations. Plusieurs pays dont les États-Unis appellent le Conseil de sécurité à saisir la Cour pénale internationale ou à créer un tribunal international *ad hoc* pour juger les militaires birmans responsables de la répression contre les Rohingya.

Le 6 septembre, la Cour pénale internationale se déclare compétente pour enquêter sur la déportation des Rohingya, qui pourrait constituer un crime contre l'humanité.

Le 10 septembre, Michelle Bachelet, nouvelle haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations unies, appelle à créer un organe international devant réunir des « preuves » sur les crimes commis en Birmanie contre les Rohingya.

Le 12 septembre, des fonctionnaires des Nations unies commencent une mission afin d'évaluer les conditions d'un retour éventuel des Rohingya. Ils ne pourront se rendre que dans une trentaine de villages.

Le 13 septembre, Aung San Suu Kyi défend à Hanoï la condamnation des deux journalistes de l'agence Reuters par un tribunal de Rangoun. Le 27 septembre, les députés canadiens, à l'unanimité, lui retirent la nationalité d'honneur accordée en 2007.

Le 27 septembre, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies décide de créer une équipe chargée de réunir des preuves sur les crimes les plus graves commis en Birmanie depuis 2011, notamment contre les Rohingya.

11 juillet 2018. **Minorités. Ta'ang.** Le 11 juillet débutent de nouvelles négociations de paix avec la minorité Ta'ang, petit peuple de l'État Shan.

BRÉSIL

8 juillet, 4 et 31 août, 7 septembre 2018. **Ancien président. Élection présidentielle.** Le 8 juillet, une cour d'appel décide de la libération dans les heures à suivre de l'ancien président Luiz Inácio Lula da Silva, incarcéré depuis avril pour corruption. Le motif était le droit à se présenter à l'élection présidentielle en octobre. Mais quelques heures plus tard un juge de la même cour annule la décision.

Le 4 août, Lula est investi à São Paulo comme candidat à l'élection présidentielle par le Parti des travailleurs. Mais le 31 août le Tribunal supérieur électoral invalide sa candidature. Fernando Haddad, son colistier, ancien maire de São Paulo, le remplace. L'ancien président veut en appeler aux Nations unies.

Le 7 septembre, Jair Bolsonaro, 63 ans, candidat de l'extrême droite, en tête dans les sondages, est l'objet d'une grave attaque à l'arme blanche par un ex-militant de gauche affirmant avoir agi sur « l'ordre de Dieu ».

9 juillet 2018. **Rio de Janeiro. Laïcité.** Des membres du parti Socialisme et liberté de Rio de Janeiro déposent auprès du ministère public une plainte contre le maire évangélique de la ville, Marcelo Crivelle, assortie d'une demande de destitution. Entré en fonction en janvier 2017, il est accusé d'avoir pris sa mairie pour un temple. Il se serait engagé vis-à-vis de deux cent cinquante pasteurs évangéliques à faciliter à leurs fidèles des opérations de la cataracte, des soins contre les varices et des vasectomies pour éviter les mois d'attente des hôpitaux de Rio. Le maire a été piégé par une écoute. Il a promis aux pasteurs de les aider à obtenir l'exemption de la taxe foncière et à rénover les temples.

12 août 2018. **Amérindiens.** Le corps de Jorginho Guajajara, 55 ans, membre des « Gardiens de l'Amazonie » luttant contre les trafiquants de bois, est retrouvé sous le pont d'un fleuve dans la ville d'Arame, dans l'État du Maranhão. Les autorités concluent à une noyade sans marques de violence, invoquant son penchant pour l'alcool. Mais la tribu des Indiens Guajajara conteste cette version.

CAMBODGE

29 juillet 2018. **Élections législatives. Opposition.** Le gouvernement a méthodiquement mis la main sur les médias. Faute de véritable opposition, le pouvoir en place remporte une victoire quasi totale, avec une participation de 82 %. L'opposition avait pourtant appelé au boycott.

Le Premier ministre, Samdech Hun Sen, revendique 77 % des suffrages et la totalité des 125 sièges pour le Parti du peuple.

Le 15 août, après ce scrutin, les États-Unis annoncent de nouvelles sanctions.

Le 22 août, la justice rejette la demande de libération sous caution du chef de l'opposition Kem Sokha, 65 ans, accusé de trahison, d'espionnage et d'avoir fomenté une révolution avec le soutien des États-Unis. Arrêté en septembre 2017, il dirigeait le Parti du sauvetage national du Cambodge, dissous deux mois plus tard. Ce parti avait eu plus de 40 % des voix en 2013. Quatorze militants de l'opposition emprisonnés depuis quatre ans sont libérés le 28 août après que Hun Sen a demandé un « pardon royal » au roi Sihanouki.

Le 6 septembre, le Parlement réélit Hun Sen comme Premier ministre et approuve un cabinet inchangé.

Kem Sokha, chef de l'opposition, est libéré sous caution dans la nuit du 9 au 10 septembre. Il reste inculpé et encourt trente ans de prison.

CHINE (RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE)

Juillet-septembre 2018. **Ouïgours. Xinjiang.** La répression contre les Ouïgours s'intensifie au Xinjiang, région autonome, plus vaste province chinoise, depuis deux ans. Des centaines de milliers de personnes sont enfermées par les autorités. Le Xinjiang compte vingt-deux millions d'habitants, dont 41 % d'Ouïgours.

Le 21 septembre, les autorités annoncent que Nur Bekri, chef de l'Administration chinoise de l'énergie, l'un des plus hauts responsables d'ethnie musulmane ouïgoure du régime, est poursuivi pour corruption. Il a été gouverneur du Xinjiang.

4 septembre 2018. **Afrique.** Lors du 3^e Forum Chine-Afrique, le président Xi Jinping insiste sur sa différence d'approche par rapport aux Occidentaux. Il annonce 60 milliards de dollars d'investissements en Afrique. Seul l'eSwatini

(ex-Swaziland) est absent, étant l'unique État africain à entretenir des relations avec Taïwan.

132 Août 2018. **Censure. Internet.** Le média en ligne TheIntercept.com révèle que Google veut lancer une version chinoise filtrée de son moteur de recherche. Google espère ainsi revenir en Chine huit ans après son départ. Amnesty International dénonce « un jour noir pour la liberté du Web ». Un groupe bipartisan de sénateurs conduits par le républicain Marco Rubio et le démocrate Mark Warner publie une lettre ouverte au président-directeur général de Google afin de protester fermement.

9 août 2018. **Islam.** Les fidèles musulmans se rassemblent devant la Grande Mosquée de Weizhou, dans le Ningxia, pour empêcher sa démolition, prévue le lendemain. La rénovation de l'édifice est terminée depuis un an mais les autorités dénoncent des extensions illégales. Les fidèles obtiennent un sursis. C'est le signe de la « sinisation » des religions.

14 août, 24 septembre 2018. **Hong Kong.** Les autorités demandent l'annulation de la conférence d'un militant de l'indépendance de Hong Kong, Andy Chan, le 14 août au Club des correspondants étrangers.

Le 24 septembre, le Parti national, favorable à l'indépendance de Hong Kong et qui ne compte qu'une dizaine de membres, est interdit. C'est une première depuis 1997.

22 et 26 septembre 2018. **Église catholique. Vatican.** Un accord entre Pékin et le Vatican sur la nomination des évêques est annoncé le 22 septembre. Les catholiques clandestins sont inquiets. Le cardinal Joseph Zen Ze-kiun, évêque émérite de Hong Kong, 86 ans, exprime

ses vives réserves et critique l'attitude du pape François.

Le pape François marque son engagement et s'explique longuement sur l'accord avec la Chine, dans l'avion le ramenant des pays baltes, le 25 septembre. Il affirme conserver le pouvoir de nomination des évêques. Le 26 septembre, il adresse un « Message aux catholiques chinois et à l'Église universelle » dans lequel il écrit qu'il a « décidé d'accorder la réconciliation aux sept évêques "officiels" restants » qui ont été ordonnés sans mandat pontifical. Pour la première fois, deux évêques chinois, Mgr Jean-Baptiste Yang Xiaoting, du diocèse de Yan'an, reconnu à la fois par Rome et Pékin, et Mgr Joseph Guo Jincui, secrétaire général de la conférence épiscopale de Chine et évêque de Chengde, diocèse créé parallèlement à l'annonce de la déclaration du 22 septembre, sont autorisés à assister au prochain Synode des évêques.

25 septembre 2018. **Interpol. Corruption.** Meng Hongwei, président d'Interpol, est arrêté à son retour en Chine. Le parquet de Lyon a ouvert une enquête. Vice-ministre chargé de la sécurité publique depuis le 10 avril 2004, il avait été élu le 10 novembre 2016 à la tête d'Interpol. Il serait accusé de corruption. Le 6 octobre, Interpol demande à la Chine une clarification sur la situation de son président.

COLOMBIE

26 août 2018. **Référendum. Corruption.** Près de trente-six millions d'électeurs étaient appelés à se prononcer sur sept questions, dont une baisse des salaires des hauts fonctionnaires et des parlementaires et l'interdiction faite aux entreprises condamnées pour corruption de signer des contrats avec l'État. Même

si le « oui » l'emporte très facilement, c'est un échec en raison de la faible participation, qui n'atteint pas le quorum du tiers du corps électoral. Elle n'a été que de 31 %. Les opposants avaient appelé à l'abstention.

COMORES

30 juillet 2018. **Référendum. Cabinet.** Les Comoriens se prononcent sur une réforme visant à permettre au président Azali Assoumani, 59 ans, Convention pour le renouveau des Comores, officier, en fonction depuis le 26 mai 2016, de prolonger son mandat afin de mettre fin à la présidence tournante. Le président serait élu pour cinq ans, renouvelable une fois ; les postes des trois vice-présidents seraient supprimés, la Cour constitutionnelle serait supprimée et remplacée par une chambre constitutionnelle de la Cour suprême, et l'islam sunnite religion d'État deviendrait un critère de l'identité nationale. Le projet est approuvé à une écrasante majorité, avec 92,7 % des voix. La participation a été de 63,9 %. C'est un bouleversement du système politique. Une élection présidentielle anticipée promise par le président Assoumani devrait avoir lieu en 2019.

CONGO

(RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU)

7 et 30 juillet, 1^{er} et 8 août, 10 septembre 2018. **Crise politique. Élection présidentielle.** Le 7 juillet, le Comité laïque de coordination, collectif catholique, annonce trois jours de « grandes actions » en août pour obtenir la démission du président Joseph Kabila Kabange, 47 ans, en fonction depuis le 17 janvier 2001. Le 30 juillet, le cardinal Laurent Monsengwo Pasinya, 79 ans, archevêque

de Kinshasa, déclare qu'il ne sera pas candidat à l'élection présidentielle.

Acquitté par la Cour pénale internationale en juin, après avoir été condamné à dix-huit ans de prison en première instance, l'ex-chef de guerre congolais Jean-Pierre Bemba, 55 ans, confirme le 24 juillet qu'il compte rentrer à Kinshasa le 1^{er} août et être candidat à l'élection présidentielle. Mais il reste encore poursuivi pour « subornation de témoins ». Jean-Pierre Bemba atterrit le 1^{er} août à Kinshasa, où plusieurs milliers de personnes l'attendent. Le 3 août, Moïse Katumbi, candidat de l'opposition au nom de sept partis politiques, revient en République démocratique du Congo.

Le 8 août, Joseph Kabila annonce qu'il ne se représentera pas et qu'il soutiendra Emmanuel Ramazani Shadary, Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie, 47 ans, ancien ministre de l'Intérieur. Vingt-deux candidats de l'opposition se sont enregistrés.

Le 24 août, la commission électorale rejette six candidatures à l'élection présidentielle, dont celle de Jean-Pierre Bemba, car il n'a pas été acquitté de la subornation de témoins par la Cour pénale internationale. Les candidats rejetés saisissent la Cour constitutionnelle.

Le 10 septembre, la Conférence épiscopale nationale du Congo alerte sur le risque d'élections « biaisées ».

CORÉE DU NORD

Juillet-septembre 2018. **Corée du Sud. États-Unis. Politique nucléaire.** Le 5 juillet, le secrétaire d'État américain, Mike Pompeo, effectue sa troisième visite à Pyongyang. Le 8 juillet, lors d'une escale à Tokyo, il déclare que les sanctions resteront en place jusqu'à une « dénucléarisation complète et totalement véritable » de la Corée du Nord. Celle-ci

dénonce des « méthodes de gangster » chez Mike Pompeo.

La Corée du Nord commence à démanteler le site de lancement de satellites de Sohae.

Geste de bonne volonté, la Corée du Nord restitue les ossements de cinquante-cinq soldats américains le 27 juillet. Les restes de cinq mille trois cents soldats américains seraient encore dans le pays.

Trente-quatre athlètes nord-coréens se rendent au Sud pour des entraînements communs dans l'optique des prochains Jeux asiatiques du 18 août au 2 septembre en Indonésie. Il y aura une équipe commune en canoë, aviron et basket féminin.

134

Les agences américaines de renseignement pensent que la Corée du Nord assemble de nouveaux missiles à Sanum-dong. Selon les Nations unies, la Corée du Nord n'a pas mis fin à son programme nucléaire.

Le 7 août, un Sud-Coréen « arrêté pour être entré illégalement au Nord » en juillet est libéré. La Corée du Sud demande toujours la libération de six autres ressortissants détenus.

Le 13 août, les deux Corées entament à Panmunjeom des discussions pour un troisième sommet, qui pourrait avoir lieu en septembre à Pyongyang. Les deux leaders s'étaient déjà rencontrés le 27 avril puis un mois plus tard.

Le 28 août, le secrétaire à la Défense américain, James Mattis, annonce la fin de la suspension des exercices militaires alliés sur la péninsule coréenne décidée après la rencontre Kim-Trump. Mais cela ne signifie pas une reprise immédiate.

On remarque que, lors de la parade pour le soixante-dixième anniversaire de la République populaire démocratique, le 9 septembre, aucun missile longue portée n'est présenté. Le président Trump salue sur Twitter la sobriété de la parade.

Le 10 septembre, le porte-parole de la Maison-Blanche déclare que Donald

Trump a reçu une lettre « chaleureuse » et « positive » de Kim Jong-un et que celui-ci sollicite un deuxième sommet.

Le 14 septembre, les deux Corées ouvrent un bureau de liaison conjoint à Kaesong, à proximité de la frontière, en Corée du Nord.

Pour la troisième fois en cinq mois, les présidents Kim Jong-un et Moon Jae-in se rencontrent, à Pyongyang du 18 au 20 septembre. Un grand nombre de décisions permettant un rapprochement dans un climat plus pacifique sont annoncées. Le 19 septembre, les deux dirigeants annoncent leur volonté d'une candidature commune pour organiser les Jeux olympiques de 2032.

CORÉE DU SUD

24 août 2018. **Ancienne présidente.** La cour d'appel de Séoul accroît la peine de l'ancienne présidente Park Geun-hye, 66 ans, parti Saenuri (aujourd'hui, Parti de la liberté de Corée), au pouvoir du 25 février 2013 au 10 mars 2017. Condamnée en première instance pour corruption et abus de pouvoir à vingt-quatre ans de prison, la peine est portée à vingt-cinq ans.

CUBA

13 et 22 juillet 2018. **Constitution.** *Granma* publie les grandes lignes de la refonte de la Constitution. Le poste de Premier ministre est créé et le mandat présidentiel réduit à cinq ans renouvelable une fois.

Le principe de la révision a été approuvé le 2 juin par l'Assemblée nationale, qui a mandaté une commission de trente-trois députés présidée par Raúl Castro. Le projet de Constitution est adopté le 22 juillet à l'unanimité et reconnaît la propriété privée, le marché, tout en réaffirmant « le

caractère socialiste» du système politique, le rôle dirigeant du Parti communiste ainsi que la « non-discrimination pour identité de genre », ce qui est dû à l'influence de Mariela Castro, fille de Raúl Castro. Le mariage est défini comme l'union consentie entre deux personnes, sans préciser le sexe. Le projet fera l'objet d'un débat populaire du 13 août au 15 novembre, puis d'un référendum.

ÉGYPTE

30 août 2018. **Femmes. Chrétiens.** Haut fonctionnaire chrétienne, Manal Awad Mikhail est nommée gouverneure de la province de Damiette. Elle est la deuxième femme nommée à un tel poste mais la première chrétienne.

8 septembre 2018. **Islamistes.** La justice confirme en appel la condamnation à mort de soixante-quinze personnes, dont des chefs islamistes, pour leur participation aux émeutes du 14 août 2013 lors de manifestations de soutien au président Morsi, renversé un mois plus tard. Sur les 739 prévenus, 47 ont été condamnés à perpétuité, 374 à quinze ans de prison et 23 mineurs à dix ans. 214 condamnés à cinq ans de prison devraient être libérés, ayant déjà purgé leur peine, dont le photjournaliste « Shawkan ».

ESPAGNE

Juillet-septembre 2018. **Catalogne.** Six des neuf dirigeants catalans emprisonnés à Madrid à la suite de la tentative de sécession vont être transférés dans des prisons de Catalogne, en signe d'apaisement de la part du nouveau gouvernement.

Le 9 juillet, le président régional catalan, Quim Torra, est reçu par Pedro Sánchez.

C'est la première rencontre entre dirigeants catalan et espagnol depuis avril 2016. Même si la tension diminue, le gouvernement n'entend pas céder sur l'autodétermination et le sort des dirigeants indépendantistes emprisonnés pour « rébellion ».

Le 12 juillet, un tribunal du Schleswig-Holstein juge que Carles Puigdemont pourra être extradé pour malversation, et non rébellion. Mais ce dernier semble vouloir intenter un recours devant la Cour de Karlsruhe. Carles Puigdemont reste libre.

Le 19 juillet, le juge Pablo Llarena retire les mandats d'arrêt internationaux visant Carles Puigdemont et cinq autres dirigeants indépendantistes à l'étranger.

Le 3 septembre, Pedro Sánchez annonce la tenue d'un référendum pour un nouveau statut d'autonomie de la Catalogne. Mais il sera difficile à organiser car il faut que les deux tiers du Parlement catalan acceptent une modification du statut d'autonomie et qu'ensuite la proposition soit approuvée à la majorité qualifiée du Parlement espagnol.

Le 11 septembre, jour de la *Diada*, la fête nationale, un million de personnes sont réunies à l'appel des indépendantistes.

2, 4 et 25 juillet, 11 août 2018. **Migrants.** Le 2 juillet, la Commission européenne accorde une aide d'urgence de 45,6 millions d'euros à l'Espagne et à la Grèce pour relever les défis migratoires.

Le 4 juillet, le navire de l'ONG espagnole Proactiva Open Arms arrive à Barcelone avec soixante migrants secourus au large de la Libye. La veille, la France a annoncé qu'elle accueillerait « environ quatre-vingts » réfugiés.

Le 25 juillet, de quatre cents à six cents migrants réussissent à franchir les grilles à Ceuta.

Vingt-deux mille migrants ont été accueillis de janvier à juillet.

Le 11 août, Pedro Sánchez reçoit Angela Merkel dans sa résidence d'été du parc naturel de Doñana en Andalousie au moment où entre en vigueur l'accord conclu lors du Conseil européen des 28 et 29 juin par lequel l'Espagne s'engage à reprendre les migrants arrivés en Allemagne mais qui avaient auparavant déposé une demande d'asile en Espagne.

L'Espagne est devenue la principale route de l'immigration.

5 et 21 juillet 2018. **Parti populaire.** Le 5 juillet a lieu le premier tour du scrutin visant à désigner le successeur de Mariano Rajoy à la tête du Parti populaire. Ancienne numéro deux du gouvernement, Soraya Sáenz de Santamaría, 47 ans, arrive en tête devant Pablo Casado, 37 ans, vice-secrétaire général à la communication du Parti populaire. Mais seulement 7,6 % des militants ont voté.

Le 21 juillet, Pablo Casado est élu au Congrès national à Madrid. C'est une inflexion à droite. Une polémique naît car il est accusé d'avoir obtenu son diplôme de master sans avoir passé d'examen.

24 août et 13 septembre 2018. **Dictature franquiste.** Ancien policier tortionnaire, ancien membre de la police franquiste, Antonio González Pacheco, dit Billy el Niño, 72 ans, est accusé d'avoir torturé treize personnes de 1971 à 1975. Le gouvernement espagnol veut supprimer sa retraite et lui retirer ses médailles.

Le 15 juillet, au moins mille personnes manifestent au mausolée de Franco pour protester contre la décision du gouvernement d'en ôter la dépouille du Caudillo.

Le 24 août, le gouvernement approuve le décret permettant l'exhumation de Franco de son mausolée d'El Valle de Los Caídos. Le 13 septembre, les députés approuvent ce décret. La famille du dictateur est opposée

à tout transfert mais, si celui-ci devait avoir lieu, elle proposerait la crypte de la cathédrale de Madrid.

ÉTATS-UNIS

9 juillet, 4, 19, 20 et 27 septembre 2018.

Cour suprême. Le 9 juillet, Donald Trump propose Brett Kavanaugh, 53 ans, diplômé de l'université Yale, juge à la Cour de Washington, conservateur, anti-avortement, ancien collaborateur de George W. Bush, afin de succéder à Anthony Kennedy, démissionnaire, à la Cour suprême. Catholique, comment se prononcera-t-il sur la peine de mort après les prises de position du pape François ? La proposition devra être confirmée par la Cour suprême et les démocrates pourraient attendre les élections de mi-mandat. La procédure de confirmation commence le 4 septembre; elle est aussitôt perturbée par les accusations d'agression sexuelle formulées contre Brett Kavanaugh par une universitaire, Christine Blasey Ford, professeure de psychologie de 51 ans qui l'accuse de l'avoir agressée dans les années 1980 alors que, scolarisé dans un lycée, il était complètement ivre.

Le 19 septembre, Donald Trump appelle l'accusatrice du juge Kavanaugh afin de faire pression sur elle.

Le 20 septembre, Christine Blasey Ford se dit prête à témoigner mais indique qu'elle n'ira pas devant la commission judiciaire au Sénat le 24 septembre, estimant la date fixée « arbitrairement ». Les sénateurs proposent un délai supplémentaire. Une deuxième femme accuse le juge d'inconduite sexuelle lors d'une soirée arrosée à Yale, au début des années 1980, ce qu'il dément formellement. En échange de sa voix pour soutenir le candidat du Président, le sénateur républicain de l'Arizona, Jeff Flake, obtient une semaine

d'enquête du FBI que demandaient ses collègues démocrates.

Les auditions ont lieu le 27 septembre.

Avec le renforcement de la majorité conservatrice, certaines décisions antérieures de la Cour, comme celles sur les discriminations positives, pourraient être remises en cause.

11 juillet et 2 août 2018. **Peine de mort. Catholiques. Nebraska.** Le 11 juillet, l'exécution d'un condamné à mort est reportée à une date indéterminée dans le Nevada car le laboratoire pharmaceutique Alvogen accuse l'État de s'être procuré de façon frauduleuse l'un des sédatifs. C'est la première fois qu'un laboratoire réussit à arrêter une exécution.

Le 2 août, des évêques saluent la position du pape François sur la peine de mort. Pourtant, leur influence échoue face au gouverneur républicain et catholique du Nebraska, Pete Ricketts, qui a fait rétablir la peine de mort en 2016. Les trois évêques ne parviennent pas à empêcher l'exécution le 14 août de Carey Dean Moore, 60 ans, condamné en 1980 pour avoir assassiné deux chauffeurs de taxi en 1979. Ce dernier est l'un des hommes ayant passé le plus de temps dans le couloir de la mort. Il a révoqué ses avocats et refusé toute entrave à son exécution, estimant que Dieu lui pardonnera. C'est la première exécution au Nebraska depuis vingt et un ans et la première par injection létale dans cet État. En 2015, la législature avait aboli la peine de mort par 30 voix contre 19, surmontant le veto du gouverneur Ricketts. Celui-ci avait organisé le lancement d'un référendum et, en 2016, le rétablissement avait été adopté par 61,2% des voix. Le Nebraska s'est fourni le produit en question auprès d'une entreprise allemande, Fresenius Kabi, qui a échoué à empêcher l'exécution en raison du caractère illégal de l'approvisionnement.

Cette opposition a jusqu'à maintenant gêné l'Oklahoma.

13 juillet, 16, 21, 22 et 27 août, 5 septembre 2018. **Président.** Le 13 juillet, Donald Trump déclare son intention de se représenter en 2020.

Ancien avocat de Donald Trump avant son accession à la présidence, Michael Cohen, qui avait « arrangé » beaucoup de difficultés du Président, révèle des enregistrements de conversations.

Le 20 juillet, le président Trump reçoit le directeur du *New York Times*, Arthur Gregg Sulzberger. Celui-ci l'avertit des risques qu'il fait peser sur les journalistes en les traitant d'« ennemis du peuple ». Sur l'initiative du *Boston Globe*, plus de deux cents journaux dénoncent le 16 août les attaques contre la presse de Donald Trump, reprenant un hashtag dans des éditoriaux sur la liberté de la presse (#EnemyOfNone).

Proche de Donald Trump, Alex Jones, 44 ans, animateur d'un talk-show diffusant de fausses informations et appelant à la violence, est jugé le 31 août par un tribunal texan pour avoir poussé ses fans à harceler des familles de victimes de la tuerie de l'école primaire Sandy Hook en 2012, déclarant que l'événement avait été mis en scène. Les publications de l'animateur sont retirées par les géants du Web, sauf Twitter.

Responsable du bureau des relations publiques à la Maison-Blanche jusqu'en janvier et auteure d'un livre sur cette expérience, Omarosa Manigault, 44 ans, diffuse le 21 août un enregistrement classé secret sur son licenciement par le chef de cabinet, John Kelly.

Le 21 août, Michael Cohen, 52 ans, ancien avocat de Donald Trump, plaide coupable de huit chefs d'accusation pour fraude fiscale et infractions aux règles de financement électoral. Il reconnaît avoir

acheté le silence de deux maîtresses du Président, sur ordre de celui-ci, pendant sa campagne.

Le 22 août, l'ancien directeur de campagne Paul Manafort est condamné par le tribunal d'Alexandria, en Virginie, pour fraude bancaire et fiscale. Le cas Manafort est le premier procès émanant de l'enquête du procureur Mueller sur l'ingérence russe. Trois semaines après, Paul Manafort décide de plaider coupable d'association de malfaiteurs.

Le 27 août, le président Trump organise un grand dîner à la Maison-Blanche avec une centaine de dirigeants chrétiens et de hauts responsables évangéliques. Il appelle explicitement les évangéliques à le soutenir aux élections de novembre.

Le 11 septembre sort le livre de Bob Woodward, qui, avec Carl Bernstein, avait révélé le scandale du Watergate. *Fear: Trump in the White House* montre un président inculte et colérique. Donald Trump se contente de dire que « c'est juste un autre mauvais livre », considérant qu'il s'agit d'« histoires inventées par l'auteur ».

Une tribune anonyme au vitriol est publiée le 5 septembre dans le *New York Times* et intitulée « Je fais partie de la résistance au sein de l'administration Trump ». L'auteur explique qu'il lutte de l'intérieur contre les « pires penchants » de Donald Trump, qualifiant celui-ci de « mesquin », d'« impulsif » et d'« inefficace ». Il met en cause l'amoralité du Président. La tribune évoque le vingt-cinquième amendement, qui permet de remplacer un président jugé inapte à exercer ses fonctions.

Selon le *New York Times*, Rod Rosenstein, procureur général adjoint, aurait proposé au printemps 2017 d'invoquer ce même amendement et aurait suggéré d'enregistrer le président Trump à son insu. Il dénonce cependant des informations « inexactes et factuellement incorrectes ».

26 juillet et 17 septembre 2018. **Migrants.** Les rejets de régularisation des vétérans sans papiers sont en augmentation. Au 26 juillet, plus de mille huit cents enfants entrés illégalement avaient été remis à leurs parents mais plus de sept cents en restaient encore séparés.

Le 17 septembre, Mike Pompeo annonce que les États-Unis accepteront de « réinstaller » au maximum trente mille réfugiés en 2019.

14 août 2018. **Mariage pour tous.** Le pâtissier chrétien Jack Philips, qui avait refusé de faire un gâteau de mariage pour un couple homosexuel estimant que ses droits religieux avaient été négligés et qui avait obtenu gain de cause devant la Cour suprême le 4 juin, par 7 voix contre 2, récidive et refuse de réaliser le gâteau d'anniversaire d'une femme transgenre : il porte plainte contre le Colorado en affirmant que ses droits à la liberté d'expression et de culte ont été violés. Autumn Scardina, avocate, lui avait commandé en juin 2017 un gâteau rose à l'intérieur et bleu à l'extérieur pour célébrer son anniversaire et les sept ans de sa transition. Elle avait déposé plainte auprès de la commission des droits civiques de l'État à la suite du refus du pâtissier. Les autorités avaient considéré qu'il y avait discrimination et avaient appelé à un accord à l'amiable.

27 août et 30 septembre 2018. **Mexique. Canada.** ALENA. Donald Trump annonce sur Twitter que les États-Unis sont sur le point de conclure un accord commercial avec le Mexique. Les négociations aboutissent le 27 août. Le président mexicain en fin de mandat, Enrique Peña Nieto, appelle Justin Trudeau, chef du gouvernement canadien, à conclure une « négociation trilatérale ». Les négociations ont également été menées avec les équipes du

prochain président mexicain de gauche, Andrés Manuel López Obrador.

L'accord sera signé pour seize ans, avec la possibilité de réexamen tous les six ans. Les deux pays s'engagent à ne pas utiliser de subventions à l'exportation pour se vendre mutuellement des produits. Mais l'accord n'est pas encore définitif.

Le Canada interrompt les négociations en raison de propos désobligeants du président Trump.

Le 30 septembre, les États-Unis et le Canada annoncent « un accord de principe, de concert avec le Mexique » pour réformer l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), une demi-heure avant l'expiration de l'ultimatum fixé par Donald Trump. C'est une victoire pour le président américain.

25 août 2018. **Sénateur. Candidat à la présidence. Parti républicain.** C'est une figure d'une exceptionnelle dignité qui s'éteint à 81 ans, à Cornville, dans l'Arizona, le 25 août, d'une tumeur au cerveau: le sénateur républicain de l'Arizona, John Sidney McCain III. Fils et petit-fils d'amiral, il fut prisonnier pendant plus de cinq ans au Viêt Nam, subissant des tortures et l'isolement. Il sera un adversaire résolu de la torture dans l'armée américaine. Représentant de l'Arizona du 3 janvier 1983 au 3 janvier 1987, puis sénateur jusqu'à sa mort, il s'impose au Congrès, conservant sa liberté d'esprit, critiquant les cadeaux fiscaux octroyés par George W. Bush, favorable à une politique modérée en faveur des immigrés, s'inquiétant du poids croissant des évangéliques, empêchant le Sénat par sa voix décisive d'abroger l'Obamacare. Candidat à la présidence contre Barack Obama en 2008, il mènera une campagne de haute tenue. Il s'était heurté fortement à Donald Trump et a souhaité

qu'il ne soit pas à ses funérailles, auxquelles assistent Barack Obama et George W. Bush. C'était un homme de compromis et de consensus. Il était l'honneur du Congrès.

Septembre 2018. **Cour pénale internationale.** De façon scandaleuse, John Bolton, conseiller à la sécurité nationale, lors d'une conférence devant la Federalist Society, lobby ultraconservateur, menace de sanctions les juges de la Cour pénale internationale s'ils s'en prennent à des Américains ou à Israël.

GRÈCE

139

11 juillet, 6 et 20 août 2018. **Situation économique.** Le 6 août, la Grèce reçoit un versement de 15 milliards d'euros, dernière tranche de l'aide accordée par ses créanciers de la zone euro avant sa sortie du plan d'assistance. La tutelle cesse à compter du 20 août.

C'est symboliquement à Ithaque que le Premier ministre annonce la fin de huit ans de tutelle des créanciers, déclarant: « L'Odyssée moderne que traverse notre pays depuis 2010 a pris fin. »

HONGRIE

19 et 20 juillet, 11 et 12 septembre 2018. **Union européenne. Migrants. France.** Le 19 juillet, la Commission annonce un recours contre la Hongrie devant la Cour de justice de l'Union européenne, avec une procédure d'infraction contre la loi « Stop Soros », qui rend passible de poursuites pénales l'aide aux migrants opérée par des ONG, et elle envoie une lettre de mise en demeure.

Provocation hongroise, le lendemain 20 juillet: le Parlement adopte une loi taxant les soutiens financiers accordés à des organisations promouvant l'immigration,

ce qui vise les initiatives éducatives, les campagnes médiatiques et les « activités de propagande ».

Le Parlement européen se prononce sur la situation en Hongrie, accusée de porter atteinte aux valeurs fondamentales de l'Union européenne (art. 7.1 du traité sur l'Union européenne). Viktor Orbán vient se défendre le 11 septembre. Le 12 septembre, le Parlement européen se prononce par 448 voix contre 197 et 48 abstentions. C'est la première fois qu'il est fait usage de ce droit d'initiative en la matière. Il faudra cependant que quatre cinquièmes des membres du Conseil de l'Union européenne constatent l'existence « du risque clair de violation grave » des valeurs de l'Europe et engage un dialogue avec Budapest. La menace ultime est la privation du droit de vote de la Hongrie. Le groupe du Parti populaire européen est divisé car le Fidesz, parti de Viktor Orbán, en est membre. Le président du groupe, Manfred Weber, qui brigue la présidence de la Commission, a voté pour, alors que le président de la délégation française a voté contre. Au sein de la délégation Les Républicains, il y a eu 5 votes pour, 3 contre, ainsi que 6 abstentions, 2 députés ne prenant pas part au vote. Le président du Parlement européen, Antonio Tajani, s'est abstenu.

La Pologne soutient la Hongrie.

IRAN

Juillet-septembre 2018. **Politique nucléaire. États-Unis.** Le 6 juillet, le ministre iranien des Affaires étrangères, Mohammad Javad Zarif, rencontre ses collègues français, britannique, allemand, russe et chinois, ainsi que la haute représentante de l'Union européenne à Vienne pour tenter de sauver l'accord sur le nucléaire.

En juillet, l'Iran introduit une requête contre les États-Unis devant la Cour internationale de justice pour suspendre les sanctions américaines. Les audiences commencent le 27 août. Les États-Unis récusent la compétence de la Cour.

Le 16 juillet, les ministres des Affaires étrangères de l'Union rejettent la demande des États-Unis d'isoler économiquement l'Iran et adoptent un instrument juridique pour protéger les entreprises européennes présentes en Iran contre les sanctions américaines. Les États-Unis rejettent toutes les demandes d'exemption pour les entreprises en Iran figurant dans une lettre adressée début juin par Paris, Berlin et Londres.

Donald Trump fait volte-face le 30 juillet, en déclarant qu'il est prêt à rencontrer les dirigeants iraniens ! Le 31 juillet, il évoque à nouveau l'idée de discussions « très bientôt ».

Cependant, le 7 août, les sanctions américaines sont rétablies. La veille, la Commission a déclaré qu'elle activerait sa « loi de blocage » pour protéger les entreprises européennes voulant rester actives en Iran.

Air France et British Airways annoncent le 23 août qu'elles vont cesser les liaisons avec Téhéran à partir du 18 septembre.

Afin de contourner les sanctions américaines, Federica Mogherini annonce, le 24 septembre, que l'Union européenne veut créer une « entité spécifique » (*special purpose vehicle*), système de troc pour préserver le commerce des entreprises européennes avec l'Iran.

ISRAËL

19 juillet 2018. **Loi fondamentale. Discrimination. État juif. Langue officielle.** La Knesset est saisie d'un projet de loi dit « Israël, État-nation du peuple juif », une « loi fondamentale »

qui devrait permettre de créer des localités interdites notamment aux Arabes israéliens. La loi fait perdre à l'arabe son statut de langue officielle à côté de l'hébreu. Le 10 juillet, le président Reuven Rivlin adresse une lettre ouverte aux députés dans laquelle il exprime son opposition déterminée à la loi. Celle-ci est pourtant adoptée le 19 juillet par 62 voix contre 55.

Le Patriarcat latin de Jérusalem critique très fortement la loi la qualifiant d'« excluante », « politique » et « discriminatoire ».

Les Arabes israéliens représentent 17% de la population.

Le 22 juillet, les Druzes, particulièrement choqués par la loi, déposent un recours devant la Cour suprême.

ITALIE

23 juillet, 15-16, 20 et 25 août, 7, 20 et 25 septembre 2018. **Migrants.** Rome donne, le 23 juillet, cinq semaines à l'Union européenne pour trouver un accord sur les migrants. Mais c'est un véritable imbroglio que connaît l'Italie avec le *Diciotti*, navire des garde-côtes italiens. Matteo Salvini laisse accoster le navire bloqué depuis cinq jours au large de Lampedusa, avec ses cent soixante-dix-sept passagers sauvés en Méditerranée dans la nuit du 15 au 16 août. Le *Diciotti* accoste le 20 août à Catane, mais ses passagers ne peuvent débarquer, Matteo Salvini voulant renvoyer les demandeurs d'asile dans d'autres pays européens. Finalement, le 25 août, les migrants sont autorisés à descendre à terre. L'évêque a aidé à résoudre la crise.

Matteo Salvini est mis sous enquête pour « séquestration » par le parquet d'Agrigente. Le 7 septembre, le parquet de Palerme confirme l'enquête visant

Matteo Salvini pour séquestration à l'encontre des cent quarante migrants auxquels il a refusé le débarquement en Italie.

Le 20 septembre, l'Italie refuse d'accueillir *L'Aquarius*, qui a sauvé onze migrants. De façon éhontée, l'Italie fait pression sur le Panama pour qu'il retire à *L'Aquarius* son pavillon – sur l'attribution duquel cet État est habituellement moins regardant.

Le 25 septembre, Malte annonce que les cinquante-huit migrants à bord de *L'Aquarius* débarqueront sur son territoire et seront immédiatement répartis dans d'autres pays européens. Le Portugal accueillera dix migrants. Après ce débarquement, *L'Aquarius* se dirige vers Marseille.

141

JAPON

6 et 26 juillet 2018. **Peine de mort. Secte.** Chizuo Matsumoto, dit Shōkō Asahara, gourou de la secte Aum Vérité suprême, condamné en 2006, est pendu le 6 juillet pour avoir commandité l'attentat au gaz sarin dans le métro de Tokyo en mars 1995. Il y avait eu treize morts et six mille trois cents blessés. Six autres anciens membres de la secte sont exécutés le 26 juillet.

MACÉDOINE

5 juillet et 30 septembre 2018. **Nom. Grèce. Référendum.** Les députés ratifient le 5 juillet l'accord sur le nom du pays. Le président Gjorge Ivanov, proche de la droite nationaliste, avait mis son veto. Le Parlement surmonte ainsi le veto. Un référendum a lieu le 30 septembre.

On soupçonne la Russie de vouloir peser sur la campagne en raison d'une possible adhésion de la Macédoine à

l'Organisation du traité de l'Atlantique nord. 94,2 % des votants ont répondu « oui », mais le taux de participation n'a été que de 36,9 %. Il faudra obtenir la ratification à la majorité des deux tiers au Parlement, ce qui nécessitera de rallier neuf députés du parti d'opposition VMRO-SPMNE, qui a toujours été contre le changement de nom. Pourtant, le Premier ministre, Zoran Zaev, considère que la proposition a été acceptée, ce que conteste l'opposition en raison du faible taux de participation.

MALDIVES

142

23 septembre 2018. **Élection présidentielle.** Avec la victoire inattendue d'un candidat inconnu, les Maldives peuvent espérer renouer avec la démocratie. Le président sortant, Abdulla Yameen, Parti progressiste des Maldives, qui depuis 2013 gouvernait de façon autoritaire, avec seulement 41,7 % des voix, est battu par le candidat unique de l'opposition, Ibrahim Mohamed Solih, 54 ans, Parti démocratique maldivien, à la tête de la coalition de l'opposition, qui obtient 58,3 % des voix. Il avait remplacé l'ancien président progressiste Mohamed Nasheed, dont la candidature avait été invalidée par la commission électorale. Le taux de participation a été particulièrement élevé, atteignant 89,2 %.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES

18 août 2018. **Ancien secrétaire général.** Secrétaire général des Nations unies du 1^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2006, Kofi Annan décède à Berne à 80 ans. Diplomate ghanéen, entré à l'Organisation mondiale de la santé en 1962, il avait ensuite fait toute sa carrière aux Nations unies. Il fut le premier Africain subsaharien à occuper la fonction

majeure des Nations unies, qu'il exerça avec humanité, prônant le multilatéralisme. Prix Nobel de la paix en 2001, il avait été nommé en 2012 envoyé spécial pour la Ligue arabe et les Nations unies sur le conflit syrien mais avait démissionné six mois après. En 2017, il était devenu président de la Commission sur le droit des Rohingyas de Birmanie.

PALESTINE

Août-septembre 2018. **UNRWA. États-Unis. CIJ.** Le 31 août, Donald Trump décide l'arrêt du financement de l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient) par les États-Unis. L'UNRWA doit alors renoncer à certaines actions et licencier du personnel.

L'administration Trump ferme les bureaux de l'Organisation de libération de la Palestine à Washington le 10 septembre.

La Cour internationale de justice est saisie le 28 septembre d'une plainte des autorités palestiniennes, qui contestent le transfert de l'ambassade américaine à Jérusalem. Elles considèrent que ce transfert est contraire à la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

POLOGNE

3, 4, 23-24 juillet, 2 août, 17 et 24 septembre 2018. **Justice. Union européenne.** La Commission européenne engage le 3 juillet une procédure d'infraction en adressant à la Pologne une lettre de mise en demeure sur la loi sur la Cour suprême.

Le 4 juillet, la réforme de la Cour suprême entre en vigueur. Elle prévoit notamment le départ à la retraite d'office de tous les juges de la Cour de plus de 65 ans, soit 30 % des effectifs. Parmi les

vingt-sept magistrats visés se trouve la présidente, Małgorzata Gersdorf, dont le mandat est garanti par la Constitution. La présidente de la Cour suprême refuse de quitter ses fonctions.

Le Premier ministre, Mateusz Morawiecki, vient devant le Parlement européen. Il déclare la Pologne attachée à l'Union européenne alors que l'article 7 du traité sur l'Union européenne a été activé.

Près de trois mille personnes manifestent devant la Cour suprême pour soutenir la présidente.

Dans la nuit du 23 au 24 juillet, une loi est adoptée pour accélérer les nominations à la Cour suprême.

Afin d'arrêter cette réforme, la présidente de la Cour suprême et les juges décident le 2 août de poser à la Cour de justice de l'Union européenne cinq « questions préjudicielles », ce qui suspend les conséquences de la réforme entrée en vigueur le 4 juillet. Pour contrer l'intervention de la Cour de Luxembourg, le pouvoir polonais accélère les nominations à la Cour suprême.

Le 17 septembre, les ministres des Affaires européennes se réunissent à Bruxelles pour évoquer, outre le futur budget, la procédure pour violation de l'État de droit lancée contre la Pologne.

Le 24 septembre, la Commission européenne saisit la Cour de justice de l'Union en raison des violations du principe de l'indépendance de la justice à la suite de la loi sur la Cour suprême et demande des mesures provisoires jusqu'à ce qu'elle ait statué.

ROUMANIE

4 et 9 juillet, 10 août, septembre 2018.

Code pénal. Corruption. Le Parlement réuni en session extraordinaire le 4 juillet modifie le code pénal par 167 voix contre 97, dépénalisant l'abus

de pouvoir. Il prévoit la réduction de peines pour de nombreuses infractions, l'assouplissement des conditions pour obtenir une libération conditionnelle, le libéralisme en matière de blanchiment d'argent.

Le 9 juillet, le président Iohannis finit par donner son accord à la révocation de la procureure en chef de la Direction nationale anticorruption, Laura Codruța Kövesi, 45 ans, en fonction depuis le 17 mai 2013 et agissant avec détermination. Celle-ci dénonce une manœuvre destinée à « bloquer les enquêtes de la justice ». Le président était menacé de destitution.

Le 10 août, les forces de l'ordre répriment une manifestation de cent vingt mille personnes, dont la plupart étaient des Roumains de la diaspora qui protestaient contre la corruption institutionnalisée. Le lendemain, le nombre de manifestants est de cent cinquante mille à deux cent mille et les manifestations se poursuivent le dimanche.

Une pétition réunit un million de signatures, soit deux fois plus que le seuil nécessaire pour obtenir un référendum visant à modifier la Constitution.

La Commission européenne s'inquiète de la répression des manifestations.

11 septembre 2018. **Mariage. Référendum.** Les sénateurs adoptent par 107 voix contre 13 et 7 abstentions une proposition de loi visant à réviser la Constitution pour y inscrire le mariage comme « l'union entre un homme et une femme ». Actuellement, la Constitution pose que « le mariage se base sur l'union entre époux ». Les députés s'étaient déjà prononcés le 9 mai. Le référendum devrait avoir lieu le 7 octobre.

Mais, le 27 septembre, la Cour constitutionnelle a décidé, à propos d'un couple homosexuel roumano-américain, que

les couples homosexuels avaient droit à une vie de famille au même titre que les couples hétérosexuels et devaient « bénéficier à terme d'une reconnaissance légale et juridique de leurs droits et obligations ». Si la révision constitutionnelle est adoptée, comment se résoudra cette contradiction ?

ROYAUME-UNI

144 Juillet-septembre 2018. **Brexit. Cabinet.** Le 8 juillet, le « ministre du Brexit », David Davis, 69 ans, secrétaire d'État à la sortie de l'Union européenne du Royaume-Uni depuis le 13 juillet 2016, en opposition aux orientations présentées par Theresa May, démissionne. Il est remplacé par Dominic Raab, 44 ans, secrétaire d'État chargé du logement. Le lendemain, le secrétaire d'État aux affaires étrangères et au Commonwealth, Alexander Boris de Pfeffel Johnson, dit Boris Johnson, 54 ans, fait de même, accusant Theresa May de capitulation. Jeremy Hunt, 51 ans, proche de David Cameron, ancien ministre de la Culture puis de la Santé qui, après avoir soutenu le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne, a changé de position, lui succède et entre en fonctions le 18 juillet.

Le 12 juillet, le gouvernement publie un livre blanc décrivant de manière sectorielle ses attentes dans la relation avec l'Union européenne. Le document confirme la demande d'un accord d'association incluant une zone de libre-échange.

Le 13 juillet, Donald Trump suggère à Theresa May de poursuivre l'Union européenne en justice, conseil qu'elle ne compte pas suivre !

Le 17 juillet, grâce aux voix de quatre travaillistes, un amendement déposé par des députés anti-Brexit qui aurait obligé

le Royaume-Uni à rester dans l'union douanière en cas d'absence d'accord avec l'Union européenne est rejeté par 301 voix contre 307. Douze députés conservateurs ont fait défection.

Le même jour, la commission électorale inflige une amende de 61 000 livres sterling à Vote Leave, plate-forme officielle de campagne pro-Brexit, et une autre de 20 000 livres à BeLeave, groupe pro-Brexit non enregistré.

Les négociations sont dans l'impasse entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Le 19 juillet, Bruxelles appelle les États de l'Union européenne à « intensifier » leur préparation à tous les scénarios possibles.

Le 22 juillet, dans une interview au *Sunday Telegraph*, le nouveau ministre du Brexit, Dominic Raab, déclare que le Royaume-Uni ne paiera la facture du Brexit qu'à condition qu'un accord commercial soit trouvé.

Dans un rapport rendu public le 29 juillet, la commission des médias à la Chambre des communes révèle des soupçons de financement russe de la campagne du Brexit.

Le 31 juillet, Theresa May rencontre Emmanuel Macron au fort de Brégançon, espérant assouplir la position française.

Le 5 août, le secrétaire d'État au Commerce international, Liam Fox, estime que l'hypothèse d'un Brexit sans accord entre Londres et Bruxelles est la plus probable en raison de « l'intransigeance » de la Commission.

Partisan du Brexit, homme le plus riche du Royaume-Uni, Jim Ratcliffe, qui avait déménagé le siège de son entreprise en Suisse, s'installe à Monaco pour des raisons fiscales.

Le 19 août, Julian Dunkerton, cofondateur des vêtements Superdry, promet de verser 1 million de dollars au mouvement People's Vote, qui milite pour

l'organisation d'un nouveau référendum à partir des modalités de sortie. La veille, Nigel Farage, ancien leader de l'UKIP (Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni), rejoint le mouvement Leave Means Leave en tant que vice-président.

Le 23 août, le gouvernement publie les vingt-cinq premières notes techniques sur un total d'environ quatre-vingts prévues d'ici fin septembre indiquant la marche à suivre aux citoyens et milieux d'affaires en cas d'absence d'accord avec l'Union européenne.

Le 31 août, Michel Barnier, négociateur en chef, demande à son homologue britannique de lui détailler « en urgence » la proposition du Royaume-Uni sur la frontière irlandaise.

Le 3 septembre, Michel Barnier est auditionné à Bruxelles par la commission de la Chambre des communes chargée du Brexit. Il exprime clairement ses désaccords avec certaines positions du livre blanc britannique. Le 10 septembre, à Manchester, le TUC (Congrès des syndicats) se prononce sur un possible référendum sur l'accord final entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Le 13 septembre, le ministère britannique chargé du Brexit publie une deuxième série de notes techniques sur les conséquences pour les Britanniques d'un éventuel échec des négociations. Le 17 septembre, Theresa May affirme que son plan sur la sortie de l'Union est la seule alternative à un Brexit sans accord.

Dans son rapport annuel sur le Royaume-Uni, le Fonds monétaire international estime qu'un Brexit sans accord « entraînerait des coûts importants » pour l'économie britannique.

Les 19 et 20 septembre se tient à Salzbourg un sommet tendu entre le Royaume-Uni et ses partenaires de l'Union. C'est l'impasse. Les Vingt-Sept restent intransigeants. De retour à Londres, Theresa May,

très critiquée, les accuse d'avoir manqué de « respect » envers le Royaume-Uni. Les relations entre les deux Irlandes sont un des points majeurs d'achoppement. Les Vingt-Sept estiment que la proposition de Theresa May « ne fonctionne pas » car elle remet en cause l'intégrité du marché unique.

Le 25 septembre, le congrès du *Labour* adopte à une large majorité une motion en faveur d'un nouveau référendum.

29 août 2018. **Irlande du Nord.** L'Irlande du Nord est sans gouvernement depuis cinq cent quatre-vingt-dix jours, battant ainsi le record de la Belgique.

13 septembre 2018. **CEDH. Vidéosurveillance.** La Cour européenne des droits de l'homme condamne le Royaume-Uni pour ses programmes de surveillance de masse, s'appuyant sur les documents secrets de la NSA (National Security Agency). La Cour a considéré que les systèmes sont contraires au droit au respect de la vie privée et au droit à la liberté d'expression. Mais il n'y a pas d'opposition de principe à la surveillance indiscriminée.

RUSSIE

1^{er} et 28 juillet 2018. **Retraites.** Des manifestations ont lieu le 1^{er} juillet contre le recul de l'âge de la retraite. Jusqu'à présent, les Russes avaient un seuil de départ parmi les plus bas du monde, avec 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes. Des dizaines de milliers de personnes participent le 28 juillet à des manifestations organisées par le Parti communiste, contre le projet.

9 septembre 2018. **Sujets de la Fédération.** De nombreux scrutins ont lieu dans des sujets de la Fédération

de Russie. Si Russie unie, parti du président Poutine, remporte la majorité des sièges, on observe quelques échecs face notamment au Parti communiste.

SUÈDE

9 septembre 2018. **Élections législatives. Gouvernement.** La question des migrants est au cœur des débats. Le gouvernement sortant de Stefan Löfven, 61 ans, minoritaire avec une coalition composée des sociaux-démocrates et des Verts, en fonction depuis le 3 octobre 2014, recule, n'ayant que 42 % des sièges si l'on inclut le Parti de gauche, qui le soutenait sans participer. Le Parti social-démocrate est cependant en tête, avec 28,4 % des voix et 101 des 349 sièges, devant les Modérés, avec 19,8 % et 70 élus, les Démocrates de Suède, extrême droite, avec 17,6 % et 62 élus, le Parti du centre, avec 8,6 % et 31 élus, le Parti de gauche, avec 7,9 % et 28 élus, les Chrétiens-démocrates, avec 6,4 % et 23 élus, les Libéraux, avec 5,5 % et 19 élus, et les Verts, avec 4,3 % et 15 élus. La participation a été de 84,4 %.

L'extrême droite obtient un résultat moins important que ce que laissent penser les sondages, mais elle pourrait être l'arbitre de la situation en raison de la très faible avance de la gauche sur la droite. Même si les sociaux-démocrates sont en tête, c'est le plus mauvais résultat de leur histoire.

Le Parlement accueille une députée voilée des Verts, Leila Ali Elmi, originaire de Somalie.

Le 25 septembre, le centre droit et l'extrême droite mêlent leurs voix pour démettre le gouvernement de Stefan Löfven, établi après les élections. 204 députés sur 349 ont voté contre la motion de confiance.

SYRIE

Juillet-septembre 2018. **Guerre civile.** Le 6 juillet, Damas reprend le contrôle de la frontière avec la Jordanie. La ville de Deraa capitule.

Le 19 juillet, les rebelles de la province de Quneitra déposent les armes. L'armée syrienne se trouve face à Israël dans le Golan.

Restés à l'écart du conflit, les Druzes soutiennent le régime face à Daech.

Le 22 août, l'armée russe révèle que plus de soixante-trois mille soldats ont été envoyés pour aider Bachar al-Assad.

Le 30 août, l'envoyé spécial des Nations unies pour la Syrie demande un couloir humanitaire à Idlib.

Les présidents Poutine et Erdoğan se rencontrent le 17 septembre à Sotchi. Le président turc obtient la création, à compter du 15 octobre, d'une « zone démilitarisée ». À la suite de cette décision, près de sept mille Syriens habitant la province d'Idlib seraient rentrés chez eux.

Le 17 septembre, un avion russe Iliouchine est abattu par le régime syrien, la frappe étant attribuée par erreur à Israël, ce qui tend les relations israélo-russes. La Russie décide de renforcer la défense syrienne.

TCHÈQUE (RÉPUBLIQUE)

11 juillet 2018. **Gouvernement.** Après neuf mois de crise politique, le gouvernement – minoritaire –, formé des populistes d'Andrej Babiš et des sociaux-démocrates, obtient un vote de confiance par 105 voix contre 91. Le gouvernement dépend du soutien du Parti communiste.

UNION EUROPÉENNE

4 juillet 2018. **Élections européennes. Loi électorale.** Les députés européens adoptent des mesures visant à moderniser la loi électorale européenne. Un seuil entre 2 et 5 % pour les circonscriptions de plus de trente-cinq députés est notamment fixé.

10 juillet 2018. **Parlementaires européens.** Transparency International Europe publie une étude minutieuse montrant que 31 % des députés européens ont des revenus parallèles à leur indemnité d'élus. Tous les groupes sont concernés. Le recordman est le social-démocrate Renato Soru. Rachida Dati est la mieux rémunérée des parlementaires européens.

24 juillet et 4 septembre 2018. **Médiatrice. Ancien président de la Commission. Secrétaire général de la Commission.** Médiatrice de l'Union européenne, Emily O'Reilly estime le 24 juillet que la Commission a fait preuve de « mauvaise gestion » dans l'affaire Barroso – elle aurait dû réagir plus fermement lorsque son ancien président José Manuel Barroso a annoncé qu'il rejoignait la banque d'affaires Goldman Sachs.

La médiatrice estime dans une recommandation rendue publique le 4 septembre que la nomination de Martin Selmayr au poste de secrétaire général de la Commission – préparée en secret et sans respecter les procédures – a violé à la fois « l'esprit et la lettre » du statut de la fonction publique.

Son rapport est particulièrement sévère.

13 août 2018. CJUE. **Climat.** La Cour de justice de l'Union européenne juge recevable l'assignation pour « inaction

climatique » déposée le 24 mai contre le Parlement et le Conseil européen par dix familles originaires d'Allemagne, de France, d'Italie, de Roumanie, du Kenya, de Suède et des Fidji. Ces familles considèrent que l'objectif de l'Union pour 2030, soit une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre, est insuffisant pour garantir leurs droits à la vie, à la santé, à l'activité et à la propriété, ainsi que pour atteindre l'objectif fixé par l'accord de Paris sur le climat.

11 septembre 2018. **Allemagne. Liberté religieuse. Droit du travail.** À la suite d'une question préjudicielle du Tribunal fédéral du travail (Bundesarbeitsgericht), la Cour de justice de l'Union européenne condamne le licenciement par un hôpital catholique allemand de Düsseldorf d'un médecin divorcé et remarié.

12 septembre 2018. **Copyright.** Le Parlement européen se prononce sur la directive relative au droit d'auteur, qui a fait l'objet d'un intense lobbying. Cette directive, qui doit permettre notamment aux éditeurs de presse d'obtenir une rémunération de la part des géants du Web, est adoptée par 438 voix contre 226 et 39 abstentions.

19 septembre 2018. CJUE. **Mandat d'arrêt européen.** À la suite d'une demande préjudicielle de la Cour suprême d'Irlande, la Cour de justice de l'Union européenne juge que la notification par un pays de son retrait de l'Union n'est pas une circonstance « exceptionnelle » justifiant la non-exécution de mandats d'arrêt européens par les autres États, le droit européen s'appliquant jusqu'à la date du retrait effectif. Cependant, une exception est possible si la notification

peut conduire à la privation de droits fondamentaux.

VATICAN

148 2 août 2018. **Peine de mort. Catéchisme.** Le pape François a pris une décision courageuse en faisant inscrire dans le Catéchisme de l'Église catholique une opposition absolue à la peine de mort. Dans la version de 1992, la peine capitale était possible dans des cas extrêmes, si elle constituait « l'unique moyen praticable pour protéger efficacement de l'injuste agresseur la vie d'êtres humains » (art. 2267). Certes, la version corrigée de 1997 précisait que ces « cas d'absolue nécessité » étaient désormais « assez rares, sinon même pratiquement inexistant ». Néanmoins, le Vatican avait aboli la peine de mort en 1969. Dans la version française, elle est qualifiée d'« inhumaine », au lieu d'« inadmissible » dans les autres versions. Désormais, « l'Église enseigne à la lumière de l'Évangile que “la peine de mort est une mesure inadmissible qui blesse la dignité personnelle”

et elle s'engage de façon déterminée en vue de son abolition partout dans le monde ».

VENEZUELA

4, 14 et 17 août. **Crise politique. Monnaie.** Lors d'une parade militaire le 4 août en présence de Nicolás Maduro a lieu un attentat aux drones explosifs faisant sept blessés. Le Président évoque une tentative d'assassinat et accuse la Colombie. Le 7 août, il annonce la prochaine traduction en justice de membres de l'opposition accusés dans l'affaire des drones, dont l'ancien président du Parlement Julio Borges, en exil. Le général Alejandro Pérez Gámez figure parmi les quatorze personnes interpellées à la suite de l'attaque présumée du 4 août, annonce-t-on le 14 août.

Le 17 août, le président Maduro décide de la création d'une nouvelle monnaie, le « bolivar souverain » – le billet de 500 bolivars va remplacer celui de 50 millions de bolivars actuels. Il annonce aussi la multiplication du salaire minimum par trente-quatre.

JEAN GICQUEL
JEAN-ÉRIC GICQUEL

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} JUILLET – 30 SEPTEMBRE 2018)

149

REPÈRES

1^{er} juillet. Le chef de l'État préside la cérémonie du transfert au Panthéon des cendres de Simone Veil et de son conjoint.

2 juillet. Réunion commune et historique des directions de la CGT et de FO.

3 juillet. M. Geoffroy Roux de Bézieux est élu président du Medef, en remplacement de M. Pierre Gattaz.

4 juillet. Les associations d'élus locaux (communes, départements et régions) refusent de participer à la Conférence nationale des territoires, prévue à Matignon.

8 juillet. M. Mélenchon se dit « épaté » par le Conseil constitutionnel, qui a consacré la fraternité comme principe à valeur constitutionnelle.

15 juillet. La France, en liesse, fête la victoire de l'équipe nationale de football en finale de la Coupe du monde face à la Croatie (la deuxième étoile après celle de 1998).

17 juillet. Le président Macron renoue

le dialogue avec les syndicats et le patronat, reçus en multilatéral.

18 juillet. Mme Joissains-Masini, maire (LR) d'Aix-en-Provence, est condamnée, pour avoir promu indûment son chauffeur et fourni des emplois de complaisance à des proches, à un an de prison avec sursis et dix ans d'inéligibilité.

23 juillet. M. Mélenchon assume sa convergence avec les élus LR quand « il s'agit de protéger l'État et de faire respecter la norme républicaine ».

27 juillet. Jour de la « libération fiscale » des Français, qui ne travaillent plus pour l'État mais pour eux.

29 juillet. Le couple exécutif demeure minoritaire dans l'opinion publique avec 39 % (– 1) de personnes satisfaites pour M. Macron et 41 % (– 1) pour M. Philippe (sondage publié dans *Le Journal du dimanche*).

30 juillet. Mme Braun-Pivet, présidente (REM) de la commission des lois à l'Assemblée nationale, dépose plainte après des menaces sur les réseaux sociaux.

- M. Yves Lévy, conjoint de la ministre de la Santé, Mme Agnès Buzyn, retire sa candidature à un second mandat à la tête de l'Inserm afin de prévenir un conflit d'intérêts.
- 2 août. À propos de l'utilisation du fichier des contacts presse du secrétariat d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes afin de promouvoir le lancement du livre de Mme Schiappa, M. Philippe reconnaît une « erreur humaine » et annonce un réexamen des procédures.
- 8 août. Vaudeville politico-médiatique : la femme du président de l'Assemblée nationale, Mme Servat de Ruggy, reproche à un roman d'Émilie Frèche, *Vivre ensemble* (Stock), de porter atteinte à sa vie privée et à celle de son fils. M. Guedj (ex-élu socialiste), compagnon de l'auteure, ancien mari de Mme Servat de Ruggy et père de l'enfant en question, accuse M. de Ruggy d'avoir demandé l'interdiction du livre. Ce dernier dément.
- L'association Anticor dépose une plainte complémentaire à l'encontre de M. Kohler, secrétaire général de la présidence de la République, pour « prise illégale d'intérêts », au motif qu'en sa qualité de haut fonctionnaire il aurait approuvé des contrats concernant un armateur fondé et dirigé par un cousin de sa mère.
- Représenté par Mme Parly, ministre des Armées, le président de la République ne participe pas, à Amiens, à la commémoration du centenaire de la bataille d'Amiens, à l'origine de l'offensive victorieuse des Alliés. Le prince William et la Première ministre britannique étaient présents.
- 15 août. *Le Canard enchaîné* ne paraît pas en ce jour férié s'il en est.
- 16 août. M. Benjamin Smith, de nationalité canadienne, est nommé directeur général de la société Air France-KLM.
- 23 août. Le PS organise, à La Rochelle (Charente-Maritime), un séminaire de formation de ses cadres locaux.
- 24 août. À Brive-la-Gaillarde (Corrèze), Mme Péresse (LR) rassemble les membres de son mouvement, « Libres ! ». Dans un message vidéo, M. Bertrand, président des Hauts-de-France, lui apporte son soutien.
- 25 août. À Marseille, M. Mélenchon (FI) déclare faire des élections européennes de l'année prochaine un « référendum anti-Macron », avant de préciser : « Macron a dit qu'il fallait venir le chercher. Ces élections sont l'occasion de le faire [...]. Nous allons inviter les Français à lui mettre une raclée, c'est la démocratie ! »
- 26 août. Une nouvelle chute de popularité du Président est observée, avec 34 % de personnes satisfaites (– 5). Le Premier ministre reste à 40 % (– 1) (sondage publié dans *Le Journal du dimanche*).
- M. Wauquiez (LR) met en garde, à l'occasion de son ascension du mont Mézenc (Haute-Loire), contre « les illusions du macronisme » : « Il y a trop d'impôts, il y a trop de taxes [...]. Il est plus que temps de rendre l'argent aux Français. Il faut rendre du pouvoir d'achat aux Français. »
- 31 août. L'ancien président François Hollande tient, à Cherbourg (Manche), une réunion en présence de son ancien Premier ministre, M. Bernard Cazeneuve : « Je ne suis jamais sorti, si ce n'est de l'Élysée. Je ne suis jamais parti de la vie politique », précise-t-il.
- 2 septembre. Sollicité pour entrer au gouvernement après la démission de M. Hulot, M. Cohn-Bendit affirme,

- en accord avec M. Macron : « C'est une fausse bonne idée. »
- 3 septembre. À l'occasion de la rentrée scolaire, à Laval (Mayenne), le président Macron estime, devant des élus, à propos du projet de retenue à la source de l'impôt sur le revenu : « Ceux qui me poussent à [le] faire aujourd'hui ne seront pas là demain pour me défendre. »
- 4 septembre. Deux cents personnalités, artistes, écrivains et scientifiques, appellent dans *Le Monde* à une action politique « ferme et immédiate » face au changement climatique.
- Un mois après Apple, Amazon, le géant américain de l'e-commerce, franchit le cap des 1 000 milliards de dollars en bourse, soit autant, pour ces sociétés, que le PIB de la France, selon le journal *Le Monde*.
- 6 septembre. Dans son discours de rentrée, le président du Sénat, M. Larcher, dénonce la méthode suivie par le chef de l'État, le « concept dit novateur » du « en même temps » et l'illusion du « nouveau monde ».
- 10 septembre. M. Placé, ancien sénateur et ancien secrétaire d'État du gouvernement Valls II, est condamné à trois mois de prison avec sursis et à 1 000 euros d'amende pour violences et outrages.
- 11 septembre. M. Claude Guéant, secrétaire général de l'Élysée sous M. Sarkozy, est à nouveau mis en examen du chef de corruption passive de financement libyen de la campagne présidentielle de 2007.
- 12 septembre. De manière inédite, le Parlement européen déclenche la procédure de l'article 7 du traité sur l'Union européenne à l'encontre de la Hongrie, pour « risques clairs de violation de l'État de droit ».
- 13 septembre. À Nouméa, M. Wauquiez, président de LR, promet « l'apocalypse » en cas d'indépendance de la Nouvelle-Calédonie.
- 17 septembre. M. Wauquiez se prononce pour l'octroi de pouvoirs de police judiciaire auxdits présidents.
- M. Julliard, premier adjoint à la mairie de Paris, en désaccord avec Mme Hidalgo, démissionne de ses fonctions.
- 19 septembre. M. Macron préside aux Invalides, à Paris, la cérémonie en l'honneur des victimes du terrorisme. Il annonce la création d'un musée mémorial. Le *Bataclan* à Paris ?
- 20 septembre. Mme Le Pen, mise en examen pour « diffusion d'un message violent susceptible d'être vu ou perçu par un mineur », s'indigne de l'expertise psychiatrique ordonnée par la justice en application, normale, de l'article 706-47-1 du code de procédure pénale.
- 23 septembre. Aux journées parlementaires du MoDem, à Guidel (Morbihan), M. Bayrou déclare que « la majorité a besoin de voix libres qui s'expriment en son sein. Pas de corsets. »
- Chute spectaculaire de la popularité du chef de l'État : 29 % (- 5) de personnes satisfaites, à l'instar du Premier ministre, 34 % (- 6), due à la conjugaison de l'affaire Benalla, de la politique fiscale et de l'absence de résultats économiques (sondage publié dans *Le Journal du dimanche*).
- Mme Muriel Robin lance, avec d'autres personnalités, un appel au chef de l'État contre les exactions subies par les femmes, dans ce même hebdomadaire.
- 25 septembre. Le Comité consultatif national d'éthique se déclare

favorable à la procréation médicalement assistée (PMA) pour toutes les femmes.

M. Manuel Valls, ancien Premier ministre (2014-2016), député (Essonne, 1^{re}) (app. REM), déclare sa candidature à la mairie de Barcelone, en sa qualité de binational. Mme Buzyn et M. Darmanin présentent le projet de loi de financement de la sécurité sociale – le premier en excédent depuis 2001.

26 septembre. La justice réduit de moitié la saisie d'aides publiques dues par le Rassemblement national.

152 27 septembre. Une piscine est ouverte, à Rennes (Île-et-Vilaine), aux femmes revêtues d'un burkini.

À Fort-de-France (Martinique), le chef de l'État lance un appel : « Aidez-moi ! J'ai besoin de vous, journalistes, populations, élus ! »

AMENDEMENTS

– *Abus* ? Près de mille quatre cents amendements ont été déposés, en première lecture, sur le projet de loi constitutionnelle devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, soit plus du double que lors de la révision de 2008. Deux mille quatre cents amendements ont été déposés en première lecture, dont 562 amendements portant articles additionnels avant la discussion de l'article 1^{er}. En conséquence, les députés ont siégé le week-end de la semaine du 16 juillet. M. de Rugy a estimé qu'avec cet examen « nous avons une démonstration par l'absurde des dysfonctionnements du Parlement » (Europe 1, 18-7). Plus de deux mille amendements ont été présentés, à l'Assemblée, en septembre, au titre de l'examen du projet de loi Pacte (*Le Monde*, 5-9).

– *Exercice plénier*. Une nouvelle fois, le Conseil constitutionnel rappelle que l'article 39 C et la loi organique du 15 avril 2009 imposent la présentation d'une étude d'impact seulement pour les projets de loi, et non pour les amendements. *Quid* de la lettre rectificative ? (769 DC) (cette *Chronique*, n° 165, p. 157). Par ailleurs, des dispositions nouvelles peuvent, sous conditions, être introduites par voie d'amendements.

– *Fuite*. Mme Batho (NI) (Deux-Sèvres, 2^e) a fait état à l'Assemblée nationale, lors de la troisième séance du 14 septembre, des suites données à l'incident provoqué par la fuite d'un de ses amendements proposant d'interdire le glyphosate (cette *Chronique*, n° 167, p. 156). L'Union des industries de la protection des plantes, qui s'était procuré cet amendement, a expliqué, sollicitée en ce sens par la déontologue de l'Assemblée nationale, « que si son argumentaire comportait exactement les mêmes coquilles que l'exemplaire qui n'avait été enregistré que pendant quelques heures dans la base de données ELOI, c'était un simple concours de circonstances, une coïncidence ». Le président de séance a confirmé qu'une réforme du système d'enregistrement et de publicité des amendements dans la base de données ELOI entrera en vigueur en novembre.

– *Irrecevabilité*. Sur la loi relative à l'immigration, quatre articles ont été déclarés irrecevables en application de l'article 45 C, pour méconnaissance de l'étendue du droit d'amendement en première lecture et en nouvelle lecture (770 DC).

Sur la loi relative à la liberté de choisir son avenir professionnel, onze articles (dont trois autorisant la nomination de personnes n'ayant pas la qualité de

fonctionnaire dans certains emplois de direction des fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière) ont été déclarés irrecevables pour méconnaissance de l'étendue du droit d'amendement en première lecture (769 DC).

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. A. Fourmont, « Les députés non inscrits, une survivance ? », *Constitutions*, 2018, p. 42 ; A. Levade, « Assemblée nationale – Le temps parlementaire en question : 13 propositions pour redonner du souffle », *JCP G*, 23-7, n° 852 ; G. Tabard, « Qui furent les quatorze présidents de l'Assemblée nationale ? », *Le Figaro*, 12-9.

– *Administration*. Les lignes directrices et le calendrier des réformes de la fonction publique parlementaire ont été approuvés par le bureau, le 11 juillet. On y notera, indépendamment des questions de réorganisation interne des services, d'appel à des contractuels, de rémunération et d'avantages sociaux, que certains postes au sein des services de l'Assemblée nationale pourront être pourvus, pour une durée limitée, par le recours à des fonctionnaires en mobilité d'autres administrations.

– *Badge d'accès à l'hémicycle*. En réaction à l'affaire Benalla et à la révélation selon laquelle l'intéressé disposait d'un accès illimité aux couloirs d'accès à l'hémicycle et dans les tribunes situées au-dessus de chaque entrée, M. de Rugy a indiqué, le 22 juillet, souhaiter réformer l'attribution de tels badges pour les membres des cabinets ministériels et de l'Élysée. Il a précisé que l'usage voulait que six badges soient attribués aux collaborateurs du Président (deuxième séance du 21 juillet), étant précisé

que deux d'entre eux peuvent simultanément être présents dans ces lieux spécifiques (article 26-VI-A de l'instruction générale du bureau). Les règles d'attribution des badges des membres des cabinets du président de la République et des ministres ont été refondues (arrêté du bureau du 1^{er} août modifiant l'instruction).

– *Bureau*. M. Leroy (UDI) (Loir-et-Cher, 3^e) a été élu vice-président, le 17 juillet, en remplacement de M. Jégo.

– *Composition*. M. Le Foll (PS) (Sarthe, 4^e), élu maire du Mans (Sarthe), est remplacé par sa suppléante, Mme Tolmont. M. Jégo (UDI) (Seine-et-Marne, 3^e) a démissionné, le 15 juillet. Il est remplacé par son suppléant, M. Thiériot.

– *Président*. À la suite de la nomination de M. de Rugy au gouvernement, M. Ferrand (REM) (Finistère, 6^e) a été élu président de l'Assemblée nationale, le 12 septembre, au premier tour de scrutin. Il est le quatorzième titulaire du « perchoir ». Il a obtenu 254 voix. De leur côté, Mme Genevard (LR) (Doubs, 5^e) a recueilli 95 voix ; M. Fesneau (MoDem) (Loir-et-Cher, 1^{re}), 86 voix, alors que son groupe ne compte que quarante-sept membres ; Mme Bareigts (NG) (Réunion, 1^{re}), 31 voix ; Mme Panot (FI) (Val-de-Marne, 10^e), 17 voix ; et autre, 1 voix. On relèvera que le précédent président, M. de Rugy, avait recueilli, en juin 2017, 353 voix (cette *Chronique*, n° 163, p. 161).

– *Questure*. Par arrêté du 1^{er} août modifiant l'instruction générale du bureau, il est indiqué que « la communication des questeurs sur les sujets relevant de leur compétence est collégiale ». Il faut sans doute y voir une réponse

apportée aux initiatives médiatiques de novembre 2017 du premier questeur, M. Bachelier (REM) (Ille-et-Vilaine, 8^e), sur le train de vie de l'Assemblée.

V. Autorité judiciaire. Commissions. Contentieux électoral. Gouvernement. Incompatibilité parlementaire. Majorité. Mandat parlementaire. Opposition. Ordre du jour. Parlementaires en mission. Président de la République. Séance publique. Tweet.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

- 154 – *Bibliographie.* N. Belloubet, « Le Parlement ne peut pas empiéter sur le domaine judiciaire », *Le Monde*, 16/17-9; B. Louvel, « La justice n'est pas une administration comme les autres » (entretien), *La Gazette du Palais*, 17-7; C. Moniolle, « L'évolution du statut des magistrats judiciaire », *RFDA*, 2018, p. 432; S. Sur, « Affaire Benalla: ne transigeons pas sur la séparation des pouvoirs », *Le Monde*, 3-8.

– *Concomitance avec les commissions des lois investies des pouvoirs d'investigation d'une commission d'enquête.* M. Alexandre Benalla, ancien chargé de mission à la présidence de la République, a fait l'objet, dès le 19 juillet, d'une enquête préliminaire du parquet de Paris avant d'être placé en garde à vue, le 22. Sur ces entrefaites, chaque commission des lois du Parlement, et d'abord celle de l'Assemblée le 19 juillet, s'est dotée des pouvoirs d'investigation d'une commission d'enquête (art. 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958). Or, en principe, aucune commission ne peut être mise en place sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires. Si une commission a déjà été créée, en théorie, « sa mission prend fin

dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter » (art. 6 I). Mais pour autant, suivant la pratique observée (précédent du service d'action civique en 1982), la concomitance n'a pas été contestée par le gouvernement, avant de faire l'objet ultérieurement d'une réaction au titre du respect du principe de la séparation des pouvoirs. V. notre *Droit parlementaire* avec P. Avril, 5^e éd., 2014, n° 460.

V. Commissions. Président de la République. République.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie.* Ch. Charpy, « Le Conseil d'État au cœur des rapports de systèmes constitutionnel et européens », *LPA*, 27-7.

BICAMÉRISME

– *Bibliographie.* J.-É. Gicquel, « L'article 45 de la Constitution: du nouveau dans la navette parlementaire », *LPA*, 15/16-8.

– *Dernier mot.* Le dernier mot a été accordé à l'Assemblée nationale sur les textes relatifs à l'État au service d'une société de confiance; à la mise en œuvre et assainissement aux communautés de communes (31 juillet); à l'immigration et l'asile; à la liberté de choisir son avenir professionnel (1^{er} août).

Des rappels au règlement ont été déposés au Sénat, le 17 juillet, afin de contester les conditions du travail bicaméral.

CODE ÉLECTORAL

– *Modalités de dépôt de candidature aux élections.* Le décret 2018-808 du

25 septembre porte adaptation du code électoral pour l'application de son article L. 260 (nouv. art. R. 117-5 et R. 130-1) (cette *Chronique*, n° 166, p. 203).

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. J.-É. Schoettl, « Questions sur l'autonomie des collectivités territoriales : revendication politique ou principe constitutionnel ? », *LPA*, 19-7.

– *Droit concordataire alsacien-mosellan*. Le décret 2018-635 du 18 juillet modifie l'organisation des cultes protestants d'Alsace et de Lorraine, et des fondations administrées par le séminaire de Strasbourg (*JO*, 20-7) (cette *Chronique*, n° 162, p. 175).

– *Libre administration*. Appliquant une jurisprudence classique (cette *Chronique*, n° 97, p. 150) aux termes de laquelle, « si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée », le Conseil a estimé que le législateur pouvait, à bon droit, imposer aux collectivités territoriales de respecter les limites imposées aux fonctionnaires de l'État pour la fixation des régimes indemnitaires de leurs agents (727 QPC).

– *Présidence girondine*. « Je ne crois pas au gouvernement contre les collectivités.

Le gouvernement, affirme M. Macron, ne peut pas réussir sans les collectivités et aucune collectivité ne peut réussir sans le gouvernement. Je veux associer beaucoup plus d'élus » (entretien au *Monde*, 2-10).

– *Répartition des compétences entre la Polynésie française et l'État*. Sur saisine du président de la Polynésie française, le Conseil constitutionnel a décidé de ne pas se prononcer, motif pris de ce que les dispositions visées ne revêtent pas le caractère d'une loi promulguée au sens de l'article 74 C (12 LOM, § 8) (*JO*, 31-7). En revanche, la compétence en matière de police et de sécurité de la circulation maritime ressortit à la compétence de l'État (§ 11) (cette *Chronique*, n° 160, p. 161).

V. *Conseil constitutionnel. Président de la République*.

COMMISSIONS

– *Attributions aux commissions des lois des prérogatives d'une commission d'enquête*. Afin de démêler les fils de l'affaire Benalla, les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat ont demandé (le 19 juillet et le 23 juillet, respectivement), en application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 7 novembre 1958, à exercer les prérogatives d'une commission d'enquête. Cette demande a été formulée pour une durée d'un mois à l'Assemblée nationale et de six mois au Sénat. C'est la seconde fois à l'Assemblée nationale (précédent de 2015) et la quatrième fois au Sénat (1997, 2000 et 2015) que ce mécanisme est sollicité (cette *Chronique*, n° 147, p. 151). Cette procédure a été préférée à l'établissement d'une commission d'enquête qui eût exigé une modification

de l'ordre du jour de la session extraordinaire afin d'examiner la proposition de résolution tendant à sa création.

– *Modalités d'organisation des travaux.* Ces modalités des travaux de la commission des lois de l'Assemblée nationale, dont le copilotage est assuré par Mme Braun-Pivet (REM) (Yvelines, 5^e) et M. Larrivé (LR) (Yonne, 1^{er}), ont été âprement discutées (en particulier sur la question du huis clos des auditions) et ont fait l'objet de multiples rappels au règlement lors des séances du 21 juillet. Des personnes relevant de l'Élysée ont été auditionnées : le directeur de cabinet du président de la République, le commandant militaire du palais de l'Élysée et le chef du Groupe de sécurité de la présidence de la République. Reste que de nouvelles tensions sont apparues, le 25 juillet, entre les corapporteurs quant aux personnes devant encore être auditionnées, dont notamment le secrétaire général de l'Élysée. Au final, M. Larrivé a décidé de suspendre sa participation aux travaux et les oppositions ont quitté la commission (*Le Monde*, 25/26-7). Au Sénat, M. Jean-Pierre Sueur (s) (Loiret) et Mme Muriel Jourda (LR) (Morbihan) ont été désignés rapporteurs.

– *Périmètres.* Les pouvoirs d'investigation de la commission de l'Assemblée nationale portaient sur « les événements survenus en marge de la manifestation parisienne du 1^{er} mai 2018 », bref, sur des faits déterminés faisant l'objet de poursuites judiciaires. Les pouvoirs de la commission sénatoriale, comme l'a rappelé M. Bas, le 19 septembre, lors de l'audition de M. Benalla, visaient « les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leur mission

de maintien de l'ordre et de protection des hautes personnalités ». Par suite, au Sénat, aucune question n'a porté sur les faits donnant actuellement lieu à l'enquête judiciaire dont fait l'objet M. Benalla. Autrement dit, le recueil d'éléments d'information sur une mission de maintien de l'ordre et de protection desdites personnalités relevant de l'autorité du gouvernement ressortit à la compétence d'une commission d'enquête (art. 51-2 C), donc au pouvoir de « contrôle de l'action du gouvernement » par le Parlement (art. 24 C). Au cas particulier, un dysfonctionnement ne peut être confondu avec l'exercice de l'autorité judiciaire, en matière de qualification des faits et du prononcé de la sanction. Ceci établi, une commission d'enquête est parfaitement en droit de poser tout type de questions à une personne mise en examen (v. notamment l'audition de M. Cahuzac du 26 juin 2013 ; cette *Chronique*, n° 147, p. 169), à condition de ne pas aborder les faits constitutifs.

– *Tensions et controverses.* Les discordes se sont ravivées avec l'audition de M. Benalla, souhaitée par la commission des lois du Sénat, présidée par M. Bas (LR) (Manche). La virulence des propos de l'intéressé à l'égard des membres de la commission (« Ce sont des petites personnes qui n'ont aucun droit et aucun respect pour la République française et la démocratie [...]. Et aujourd'hui, ces personnes bafouent le principe de notre démocratie, qui est fondé sur la séparation des pouvoirs ») (France Inter, 12-9) a entraîné une réaction de M. Larcher, affirmant qu'il ne laisserait « pas insulter l'institution qu'est le Sénat » : « Cette commission est totalement souveraine, c'est elle qui écoutera, entendra et décidera » (LCI, 12-9). En fin de compte,

M. Benalla a présenté des excuses, le 19 septembre, aux sénateurs ainsi qu'à M. Bas.

De surcroît, la ligne de partage des compétences entre l'autorité judiciaire et une commission d'enquête a été contestée par le chef de l'État dans une communication téléphonique avec le président du Sénat (v. *Président de la République*), à l'unisson de la garde des Sceaux, notamment. Celle-ci a estimé qu'elle ne trouvait « pas sain qu'une commission parlementaire puisse empiéter sur le travail judiciaire » (Europe 1, 11-9). Dans une tribune au *Monde*, le 15 septembre, elle réitéra ses propos. Par ailleurs, l'audition de M. Benalla a été suivie (cent cinquante mille spectateurs sur Public Sénat; six cent soixante-deux mille connexions sur PublicSenat.fr) (communiqué de presse du 20 septembre).

Si tout est bien qui finit bien, on soulignera que M. Bas n'a pu obtenir de l'Élysée, invoquant la séparation des pouvoirs, communication de la fiche de poste et du bulletin de salaire de M. Benalla.

V. Autorité judiciaire. Commissions. Déclaration du gouvernement. Majorité. Opposition. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement. Révision de la Constitution.

CONGRÈS DU PARLEMENT

– *Coût.* M. de Rugy a indiqué que le coût de la réunion du Congrès en juillet 2017, convoqué pour le message de M. Macron, s'était élevé à 297 000 euros et que pour 2018, même si les chiffres ne sont pas totalement consolidés, il a été moins élevé, à quelques milliers d'euros près (deuxième séance du 16 juillet).

– *Débat avec les parlementaires.* Le président Macron a souhaité rester non seulement écouter les parlementaires à l'issue de son intervention, mais pouvoir leur répondre. Il a demandé, en conséquence, au gouvernement de déposer un amendement au projet de loi constitutionnelle alors en discussion devant l'Assemblée nationale. Celle-ci s'est prononcée en ce sens, le 17 juillet, quand bien même le président de la République est responsable seulement devant le peuple, comme il devait le rappeler, le 24 juillet, à l'occasion de l'affaire Benalla (Elysee.fr).

– « *En charge du destin national* ». Après avoir affirmé que les parlementaires, le gouvernement sous l'autorité du Premier ministre et le président de la République étaient « conjointement chargés du destin national », le chef de l'État a rendu compte de l'action écoulée et annoncé le projet de révision constitutionnelle et le « projet français pour le XXI^e siècle », un nouvel État providence, comportant une « stratégie de lutte contre la pauvreté », en particulier (Elysee.fr).

– *Participation.* Comme l'an dernier (cette *Chronique*, n° 164, p. 180), les députés du groupe LFI, ainsi que quelques députés LR, n'ont pas participé à la réunion. En revanche, les parlementaires communistes ont siégé; leurs présidents de groupe ont néanmoins décliné l'invitation à déjeuner du chef de l'État, ainsi que ceux des groupes parlementaires LR et les députés NG du bureau de l'Assemblée, au mépris de la tradition républicaine (*Le Monde*, 8/9-7).

– *Réunion: « Je n'ai rien oublié ».* Conformément à son engagement de l'an passé (cette *Chronique*, n° 164, P. 180), le chef de l'État a réuni, le 9 juillet, le Congrès.

Tel Charles Aznavour, il a déclaré: « Je n'ai rien oublié, je n'oublie pas et je n'oublierai pas », avant de poursuivre: « C'est pourquoi je suis devant vous, dans ce rendez-vous que j'ai voulu annuel, humble mais résolu, porteur d'une mission dont je n'oublie à aucun moment qu'elle engage le destin de chaque Français et donc le destin national » (Elysee.fr).

V. *Président de la République. République.*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* Ph. Bachschmidt, « Le Conseil constitutionnel entre souplesse et sévérité dans la sanction des cavaliers », *Constitutions*, 2018, p. 49; L. Fabius, entretien au *Monde*, 27-9.

– *Chr. JCP G*, 10-9, n° 938.

– *Décisions.* V. tableau *ci-après*.

- 158
- 5-7 767 DC, Résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs (*JO*, 7-7). V. *Sénat*.
- 6-7 1 OF, Obligations fiscales du député Robert (*JO*, 7-7). V. *Mandat parlementaire*.
5272 AN et suiv., Inéligibilité.
717/718 QPC, Délit d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'un étranger (*JO*, 7-7). V. *Droits et libertés*.
- 13-7 5404 AN et suiv., Inéligibilité (LO 136-1 du code électoral).
719 QPC, Imposition des plus-values de cession de valeurs immobilières issues d'un partage successoral (*JO*, 14-7).
720/721/722/723/724/725/726 QPC, Dégrogation à la tenue d'élections partielles en cas d'annulation de l'élection de délégués du personnel ou de membres du comité d'entreprise (*JO*, 14-7). V. *Droits et libertés*.
727 QPC, Régime indemnitaire de la fonction publique territoriale (*JO*, 14-7). V. *Droits et libertés*.
728 QPC, Indemnité de résiliation ou de non-renouvellement du contrat de prévoyance pendant la période transitoire (*JO*, 14-7).
- 26-7 768 QPC, Loi relative à la protection du secret des affaires (*JO*, 31-7).
- 27-7 12 LOM, Diverses dispositions du code des transports en Polynésie française (*JO*, 31-7).
273 L, Nature juridique de certaines dispositions des articles L. 3113-1 et L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales et de l'article L. 121-29 du code de l'urbanisme (*JO*, 31-7).
274 L, Nature juridique de dispositions relatives à divers organismes (*JO* 31-7).
5262 SEN (*JO*, 31-7). V. *Contentieux électoral*.
5479 AN et suiv., Inéligibilité.
- 4-9 769 DC, Loi relative à la liberté de choisir son avenir professionnel (*JO*, 6-9).
- 6-9 770 DC, Loi pour une immigration maîtrisée (*JO*, 11-9). V. *Amendements. Droits et libertés. Habilitation législative*.
- 7-9 5466 AN et suiv., Inéligibilité.
729 QPC, Sanction de la nullité d'un licenciement économique (*JO*, 8-9). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 14-9 5592 AN et suiv., Inéligibilité.

- 730 QPC, Absence d'obligation légale d'aviser le tuteur ou le curateur d'un majeur protégé de son placement en garde à vue (*JO*, 15-9). V. *Droits et libertés*.
- 731 QPC, Peine minimale d'emprisonnement pour le délit de blanchiment douanier (*JO*, 15-9). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 21-9 732 QPC, Option irrévocable d'adhésion au régime d'assurance chômage pour certains employeurs publics (*JO*, 22-9).
- 733 QPC, Exonération de certains ports de la cotisation foncière des entreprises (*JO*, 22-9).
- 26-9 41-I, Situation de M. Becht. V. *Incompatibilités parlementaires*.

– *Déport*. M. Charasse s'est déporté sur la décision 731 QPC.

– *Membre de droit*. M. Giscard d'Estaing a statué sur les décisions 768 DC et 770 DC.

– *Président*. M. Fabius a été entendu, le 20 juillet, en sa qualité de ministre des Affaires étrangères de 2012 à 2016, par les juges d'instruction chargé de l'enquête sur le financement du terrorisme visant les activités du cimentier Lafarge en Syrie (*Le Monde*, 21-7). « Si les révisions sont bloquées, la Constitution peut s'affaiblir », a-t-il observé, tout en repoussant la pratique de l'opinion dissidente (*Le Monde*, 27-9). Par ailleurs, notre collègue privatiste, M. Laurent Neyret, spécialiste du droit de l'environnement, a été nommé directeur de son cabinet, en remplacement de M. David Gaudillère, maître des requêtes au Conseil d'État (*BQ*, 16-7) (cette *Chronique*, n° 165, p. 164).

M. Jospin a présidé derechef le Conseil pour les décisions 769 DC, 730 et 731 QPC (cette *Chronique*, n° 166, p. 198).

– *Quorum*. Six conseillers seulement ont statué sur les décisions 730, 731 et 734 QPC. La réitération de cette pratique interpelle (cette *Chronique*, n° 165, p. 164 et 198).

– *Site internet*. Celui-ci a fait peau neuve, le 30 juillet. Par ailleurs, une refonte de l'application mobile du Conseil a été effectuée.

V. *Collectivités territoriales. Droits et libertés. Incompatibilités parlementaires. Question prioritaire de constitutionnalité*.

CONSEIL DES MINISTRES

– *Emplois pourvus en conseil des ministres*. V. *Président de la République*.

– *Huis clos*. À l'occasion de la première réunion du gouvernement remanié (v. *Gouvernement*), deux caméras installées dans le salon Murat ont enregistré, le 5 septembre, les propos liminaires du chef de l'État, en dérogeant au principe du secret des délibérations (*Le Figaro*, 6-9).

– *Périodicité estivale*. Le dernier conseil avant les vacances a été réuni, le 3 août; celui de la rentrée s'est tenu le 22 août suivant. Un dîner réunissant les membres du gouvernement et leur conjoint a été organisé, le 1^{er} août, comme l'an dernier (cette *Chronique*, n° 164, p. 183).

V. *Autorité judiciaire. Commissions. Déclarations du gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement*.

CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

– *Bibliographie. Rapport d'activité 2017*, Paris, La Documentation française, 2018.

CONSTITUTION

– *Bibliographie*. Ph. Blachère, *La Constitution de 1958, toujours d'actualité ?*, Paris, La Documentation française, 2018.

V. Révision de la Constitution.

160

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Assemblée nationale*. Hors le contentieux des comptes de campagne (art. LO 136-1 du code électoral), le Conseil a rejeté le recours intenté par M. Polutele contre l'élection de M. Brial (Wallis-et-Futuna), le 21 septembre (*JO*, 23-9). Des arguments produits après l'expiration du délai de saisine du Conseil (art. 33 de l'ordonnance du 7 novembre 1958) ont été déclarés irrecevables, entre autres (cette *Chronique*, n° 166, p. 199).

– *Sénat*. Dans la décision 5266 R SEN du 6 juillet (*JO*, 10-7), le Conseil constitutionnel a déclaré irrecevable une demande n'ayant pas trait à une erreur matérielle. Le requérant demandait que son nom, en qualité de conseil, figurât dans le visa de la décision du 13 avril 2018. Halte au juridisme ! somme toute (cette *Chronique*, n° 166, p. 198).

L'élection de M. Bansard (RASNAG) (Français de l'étranger) a été annulée par le Conseil constitutionnel (5262 SEN). Son compte de campagne a été rejeté au motif que les frais de transport d'un bénévole (représentant 43,7 % du montant

des frais de transport retenu par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques) n'ont pas été intégrés dans le compte de campagne en méconnaissance de l'article L. 52-12 du code électoral. Compte tenu de l'écart des voix entre les différentes listes, le Conseil n'a pas prononcé l'annulation de l'ensemble de l'élection dans la circonscription (cette *Chronique*, n° 167, p. 160). V. *Groupes*.

V. *Assemblée nationale. Sénat*.

DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT
(ART. 50-I C)

– *Refus*. Les présidents des groupes LR, GDR, NG, et FI ont demandé, le 21 juillet, que le Premier ministre fasse une déclaration à l'Assemblée donnant lieu à un débat sur l'affaire Benalla. Le Premier ministre n'a pas donné suite.

V. *Gouvernement. Opposition*.

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie*. E.-P. Guiselin, « L'université faurienne, 50 ans après la loi d'orientation », *RFDA*, 2018, p. 715 ; J. Waline, *Droit administratif*, 27^e éd., Paris, Dalloz, 2018.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. Ph. Ardant et B. Mathieu, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 30^e éd., Paris, LGDJ, 2018 ; A. Baudu (dir.), *Les Institutions de la V^e République* (annales corrigées et commentées), Paris, Gualino, 2018 ; *id.* (dir.), *Principes fondamentaux du droit constitutionnel*, Paris, Gualino, 2018 ; J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et*

institutions politiques, 32^e éd., Paris, LGDJ, 2018; F. Hamon et M. Troper, *Droit constitutionnel*, 39^e éd., Paris, LGDJ, 2018; I. Thumerel et G. Toulemonde, *L'Essentiel des principes fondamentaux de droit constitutionnel*, 6^e éd., Paris, Gualino, 2018; G. Toulemonde, *L'Essentiel des institutions de la V^e République*, Paris, Gualino, 2018.

DROITS ET LIBERTÉS

– *Bibliographie*. « Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ? », Conseil-Etat.fr, 6-7; E. Aubin, « Une décision qui redonne du lustre à la fraternité », *Le Monde*, 12-7; D. de Bellescize, « La loi de 1881 sur la liberté de la presse face aux QPC : bilan au 28 février 2018 », *Constitutions*, 2018, p. 121; M. Borgetto, « La fraternité devant le Conseil constitutionnel », *JCP G*, 23-7, n° 876; M. Heitzmman-Patin, « Entre crèches et croix : à la recherche d'une cohérence dans l'application de la loi de 1905 », *RFDA*, 2018, p. 624; A.-M. Le Pourhiet, « Fraternité avec les migrants illégaux : le coup d'État du Conseil constitutionnel », *Le Figaro*, 11-7; M. Philip-Gay, « L'ostentatoire dans l'application du principe de laïcité », *RFDA*, 2018, p. 613; J.-H. Robert, « Le Conseil constitutionnel adoucit, modérément, la rigueur du délit de solidarité », *Journal spécial des sociétés*, 1^{er}-8.

– *Acquisition de la nationalité française*. Se fondant sur l'article 73 C, le législateur est en droit d'adapter à Mayotte (compte tenu de ses caractéristiques et contraintes particulières – forte proportion de personnes de nationalité étrangère, dont beaucoup sont en situation irrégulière; nombre élevé et croissant d'enfants nés de parents étrangers) les

règles d'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France (770 DC).

– *Droits de la défense (art. 16 de la Déclaration de 1789)*. Méconnaît les droits de la défense la disposition du code de procédure pénale n'imposant pas aux autorités policières ou judiciaires de rechercher, dès le début de la garde à vue, si la personne entendue est placée sous curatelle ou sous tutelle et d'informer alors son représentant de la mesure dont elle fait l'objet. Dans cette hypothèse, le majeur protégé, s'il n'a pas demandé que son curateur ou son tuteur soit prévenu, « peut être dans l'incapacité d'exercer ses droits, faute de discernement suffisant ou de possibilité d'exprimer sa volonté en raison de l'altération de ses facultés mentales ou corporelles » (730 QPC, § 8).

– *Égalité des sexes (art. 6 de la Déclaration de 1789)*. La loi 2018-703 du 3 août renforce la lutte contre les violences sexuelles et sexistes (JO, 5-8). La protection des mineurs, le harcèlement sexuel et moral ainsi que l'outrage sexiste sont visés, en particulier.

– *Fraternité (préambule de la Constitution de 1958, art. 2 et 72-3 C)*. Assurément, une « grande » décision du Conseil constitutionnel ! Se fondant sur l'article 2 de la Constitution proclamant que « la devise de la République est "Liberté, Égalité, Fraternité" », sur le préambule et l'article 72-3 faisant état d'un « idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité », le Conseil constitutionnel affirme que « la fraternité est un principe à valeur constitutionnelle », le 6 juillet (770 DC, § 7). Passant ensuite dans une phase concrète, il estime que découle de ce

principe « la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national » (§ 8). Il est à souligner que, selon le commentaire officiel (p. 19), le Conseil constitutionnel n'entend pas en rester là et pourrait être conduit à « trouver d'autres applications à l'avenir » au principe de fraternité. Pour revenir à la question prioritaire de constitutionnalité, il a été jugé que le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre le principe de fraternité et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public en réprimant toute aide apportée à la circulation de l'étranger en situation irrégulière, y compris si elle constitue l'accessoire de l'aide au séjour de l'étranger et si elle est motivée par un but humanitaire (717-718 QPC). Tel n'est pas le cas, en revanche, de l'aide apportée à l'étranger afin de faciliter ou de tenter de faciliter son entrée sur le territoire, qui, elle, est de nature à faire naître une situation illicite (770 DC, § 12 et 107).

– *Nécessité et individualisation des peines* (art. 8 de la Déclaration de 1789). Que le juge décident, en application de l'article 415 du code des douanes réprimant le délit de blanchiment douanier, de prononcer une peine d'emprisonnement pour délit de blanchiment douanier ne puisse fixer la durée de celle-ci en deçà du seuil de deux ans est conforme au principe de nécessité et d'individualisation des peines. Le Conseil a essentiellement pris en compte la « particulière gravité » du délit de blanchiment (731 QPC, § 7) et le fait que le juge peut faire usage de certaines dispositions d'individualisation de la peine.

– *Principe d'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales* (art. 1^{er} C), *principe de participation des travailleurs* (al. 8 du préambule de la Constitution de 1946). Les conséquences de la méconnaissance des règles régissant l'établissement des listes électorales et visant à favoriser la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des institutions représentatives du personnel (à savoir l'annulation par le juge des élections des représentants des salariés élus) ne doivent pas conduire à ce que le fonctionnement normal de ces institutions soit affecté dans des conditions remettant en cause le principe de participation des travailleurs. Tel est le cas dans la présente espèce puisque « les dispositions contestées peuvent aboutir à ce que plusieurs sièges demeurent vacants dans ces institutions représentatives du personnel pour une période pouvant durer plusieurs années, y compris dans les cas où un collège électoral n'y est plus représenté et où le nombre des élus titulaires a été réduit de moitié ou plus » (720/721/722/723/724/725/726 QPC, § 12).

V. Conseil constitutionnel. Parlement. Question prioritaire de constitutionnalité. République.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Comptes de campagne*. Le parquet de Paris a classé sans suite, le 18 septembre, la plainte déposée par l'association Anticor (cette *Chronique*, n° 167, p. 163) : « Le fait qu'une dépense est réformée en totalité ou en partie ne signifie pas qu'il y a eu fraude. » Celle-ci est liée « à l'existence d'une possible volonté de tromper » la Commission nationale des comptes de campagne et des

financements politiques (*Le Monde*, 22-9).

V. *Président de la République.*

ÉLECTIONS SÉNATORIALES

– *Élection partielle.* À la suite de l’invalidation de l’élection de M. Leroux par le Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 166, p. 199), M. Segouin a été élu le 1^{er} juillet. Le siège demeure LR.

V. *Sénat.*

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie.* G. Tabard, « Le ministère de l’écologie est-il vraiment un ministère maudit ? », *Le Figaro*, 5-9.

– *Composition.* Le gouvernement Philippe II a été remanié, pour la deuxième fois (cette *Chronique*, n° 165, p. 168), poste pour poste. Un décret du 4 septembre (*JO*, 5-9) met fin aux fonctions de M. Hulot, ministre d’État, ministre de la Transition écologique et solidaire, et de Mme Laura Flessel, ministre des Sports, celle-ci pour raison personnelle, fiscale à dire vrai, sur présentation de leur démission. Cette formalité a été omise dans les visas, à la différence d’une révocation, telle celle de Mme Batho en 2013 (cette *Chronique*, n° 148, p. 187). M. François de Rugy, président de l’Assemblée nationale (cette *Chronique*, n° 163, p. 161), est nommé ministre d’État en charge de l’écologie. Certains de ses prédécesseurs ont quitté le « perchoir » pour devenir Premier ministre (Jacques Chaban-Delmas en 1969) ou premier secrétaire du Parti socialiste (Laurent Fabius en 1992), entre autres. Mme Roxana Maracineanu,

ancienne championne olympique de natation, se voit confier le ministère des Sports (*JO*, 5-9). Au surplus, les équilibres initiaux entre les sexes, d’une part, et la société politique et la société civile, d’autre part, sont respectés.

– *Mise en garde présidentielle.* Au conseil des ministres du 5 septembre, le chef de l’État a demandé à ses ministres de « tenir » face aux « défis » qui les attendent : « Le semestre qui s’ouvre ne sera pas plus tranquille ni plus oisif que celui qui le précède, avec du sens à donner, avec des transformations concrètes à conduire [...]. Beaucoup de choses ont été faites mais beaucoup de choses sont encore à faire. » Avant de préciser : « Rien de ce que nous entreprenons depuis quinze mois n’est fait pour l’immédiat » (*Le Monde*, 7-9).

– *Modernisation de l’administration.* La loi 2018-727 du 10 août pour un État au service d’une société de confiance a été promulguée (*JO*, 11-8). Elle se prononce pour une administration de conseil et de service, et un dispositif d’évaluation renouvelé, entre autres.

– *Séminaire.* Les membres du gouvernement ont été réunis en séminaire à l’issue du conseil des ministres, le 5 septembre (cette *Chronique*, n° 167, p. 160).

V. *Conseil des ministres. Déclaration du gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement. Révision de la Constitution.*

GROUPES

– *Bibliographie.* G. Landais, « Représentativité des groupes parlementaires

au bureau de l'Assemblée nationale – À propos de la résolution n° 26 du 11 octobre 2017 portant modification du règlement de l'Assemblée nationale », *RFDC*, 2018, p. 355; A. Lemarié et M. Rescan, « Président du groupe majoritaire, un des pires jobs de la République », *Le Monde*, 19-9.

164 – *Assemblée nationale*. Le groupe « socialiste et apparenté » ressuscite, à l'instar de son homologue sénatorial. Il remplace celui de la Nouvelle Gauche (*JO*, 13-9) (cette *Chronique*, n° 163, p. 174). M. Gilles Le Gendre (Paris, 2^e) a été élu, le 18 septembre, au second tour, à la présidence du groupe REM, en remplacement de M. Ferrand, devenu président de l'Assemblée nationale (*JO*, 13 et 19-9). Mme Frédérique Dumas (Hauts-de-Seine, 13^e) a quitté le groupe majoritaire pour celui de l'UDI (*JO*, 18-9). Mme Kuric (REM) (Marne, 2^e) a voté contre le projet de loi asile et immigration en nouvelle lecture (troisième séance du 26 juillet). Toutefois, la règle « Abstention, péché véniel; vote contre, péché mortel », établie par le président du groupe REM (cette *Chronique*, n° 166, p. 205) n'a pas été appliquée. Par ailleurs, huit élus REM se sont abstenus lors du vote en lecture définitive, le 1^{er} août.

– *Sénat*. Les groupes Les Indépendants-République et territoires, communiste, Union centriste, Rassemblement démocratique et La République en marche se sont déclarés minoritaires, à l'inverse du groupe socialiste, groupe d'opposition, en septembre (*JO*, 2-10).

V. *Assemblée nationale*.

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographique*. T. Carrère « Le contentieux des ordonnances de l'article 38 de la Constitution à l'épreuve de la QPC », *RDP*, 2018, p. 1107; B. Genevois, « L'application de l'article 38 de la Constitution : un régime juridique cohérent et nullement baroque », *RFDA*, 2018, p. 755.

– *Exigences d'une habilitation*. Une habilitation par laquelle le législateur précise insuffisamment les finalités des mesures susceptibles d'être prises par voie d'ordonnance méconnaît les exigences de l'article 38 C (769 DC). L'article censuré n'était pas contesté, au terme d'une démarche inédite depuis l'entrée en vigueur de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité.

V. *Loi*.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Demande de levée d'immunité*. Le parquet de Nanterre a demandé, le 2 juillet, la levée de l'immunité de M. Solère (REM) (Hauts-de-Seine, 9^e), soupçonné de fraude fiscale, afin de le placer en garde à vue. Le bureau a accédé à cette demande, le 11 juillet. L'intéressé a été placé en garde à vue le 17 juillet; celle-ci a été levée le 18 juillet, pour raisons médicales.

INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

– *Bibliographie*. F. Hourquebie, « Le non-cumul des mandats : lever de rideau », *AJDA*, 2018, p. 1377.

– *Irrecevabilité de la demande du parlementaire*. Le bureau de l'Assemblée

nationale ayant examiné la situation de M. Becht (UDI) (Haut-Rhin, 5^e), professeur associé, placé en détachement, le Conseil constitutionnel, suivant la jurisprudence « Marcel Dassault » (18 octobre 1977, *Rec.*, p. 81), a déclaré irrecevable sa demande (41 I) (*JO*, 28-9).

V. *Assemblée nationale.*

INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

– *Refonte du régime de sanction financière pour absentéisme au Sénat.* La résolution sénatoriale du 6 juin, déclarée conforme à la Constitution par le Conseil (767 DC), a procédé à une refonte du régime de sanction financière pour absentéisme. L'ancien montage (cette *Chronique*, n° 155 p. 202) prévoyait, pour les multi-absentéistes (c'est-à-dire ceux absents au cours d'un même trimestre de la session ordinaire à la fois à plus de la moitié des votes et explications de vote déterminés par la conférence des présidents, à plus de la moitié des réunions des commissions permanentes ou spéciales et à plus de la moitié des séances de questions d'actualité au gouvernement) une retenue correspondant à la totalité du montant trimestriel de l'indemnité de fonction et à la moitié du montant trimestriel de l'indemnité représentative de frais de mandat. Or cette dernière a été depuis supprimée (cette *Chronique*, n° 165, p. 171). En conséquence, la retenue correspondra seulement à la totalité du montant trimestriel de l'indemnité de fonction (soit 1 441,95 euros au 1^{er} janvier 2018). Toutefois, afin de ne pas se retrouver dans une situation plus avantageuse pour ces parlementaires peu au fait de leurs obligations d'assiduité, le nouvel alinéa 11 de l'article 23 *bis* permet de

recourir à des sanctions disciplinaires de censure. L'intérêt est de permettre d'instituer des retenues sur l'indemnité parlementaire. L'article 99 *ter* prévoit ainsi que « la censure simple peut emporter la privation pendant trois mois d'un tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction et la censure avec exclusion temporaire peut emporter la privation pendant six mois des deux tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction ».

V. *Sénat.*

Loi

– *Bibliographie.* J.-Ph. Derosier (dir.), *L'Initiative de la loi*, Paris, LexisNexis, 2018.

– *Étude d'impact.* Le Premier ministre a répondu, le 10 septembre, à un référé du 22 juin relatif aux études d'impact législatives dans les ministères sociaux établi par la Cour des comptes. Il ne partage pas l'avis de cette dernière sur le caractère lacunaire des études et sur la faible institutionnalisation de la démarche évaluative. Au surplus, il considère que l'action conduite par le Secrétariat général du gouvernement pour améliorer la qualité des évaluations préalables produites par les ministères n'a pas été appréciée à son juste niveau.

V. *Habilitation législative. Pouvoir réglementaire.*

LOI DE FINANCES

– *Loi de règlement.* À l'issue du « printemps de l'évaluation » (cette *Chronique*, n° 167, p. 166), la loi 2018-652 du

25 juillet pour l'année 2017 a été promulguée (JO, 26-7).

MAJORITÉ

166 – *Malaise ?* M. Bayrou, au nom du MoDem, a regretté l'absence de « considération réciproque » de la part de La République en marche, notamment en ce qui concerne la désignation de M. Ferrand au « perchoir ». D'où la réaction de M. Bourlanges : « Le problème du MoDem, c'est d'être trop gentil ! » (*Le Figaro*, 12-9). Par suite, le groupe centriste, à l'opposé de l'élection de 2017, a présenté un candidat à la présidence de l'Assemblée, qui, du reste, a recueilli un nombre de voix bien supérieur à celui de son groupe. Outre le rejet des candidatures féminines au sein de La République en marche (présidences de l'Assemblée et du groupe), une députée, Mme Dumas (Hauts-de-Seine, 13^e), a quitté ce dernier, le 17 septembre, pour rejoindre celui de l'UDI (JO, 18-9). C'est la deuxième défection après celle de M. Clément (cette *Chronique*, n° 166, p. 205).

– *Sur la défensive.* L'affaire Benalla a contraint la majorité à subir, en quelque sorte, l'attribution, à la commission des lois de l'Assemblée, des prérogatives d'une commission d'enquête, avant de la saborder à la fin de session. Dans l'attente de la contre-offensive lancée par le Président le 24 juillet, la majorité a été comme tétanisée.

V. *Assemblée nationale. Commissions. Partis politiques. Président de la République.*

MANDAT PARLEMENTAIRE

– *Inéligibilité et démission d'office.* Le Conseil constitutionnel a inauguré

une nouvelle catégorie de décisions, les « OF », pour « obligations fiscales », le 6 juillet (JO, 8-7).

Institué par la loi du 15 septembre 2017 (cette *Chronique*, n° 164, p. 179), l'article LO 136-4 du code électoral prévoit que l'administration fiscale transmet aux parlementaires une attestation constatant s'ils ont satisfait ou non aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont ils sont redevables. Sont réputés satisfaire à ces obligations ceux qui ont acquitté leurs impôts ou constitué des garanties jugées suffisantes par le comptable ou, à défaut, conclu un accord contraignant avec le comptable en vue du paiement des impôts.

Le Conseil a été conduit à examiner la situation de M. Robert, député (MoDem) (Réunion, 7^e). Si l'intéressé a partiellement régularisé sa situation fiscale avant l'échéance du délai qui lui avait été laissé à cette fin et en totalité postérieurement à ce délai, l'inéligibilité pour trois ans et, par suite, la démission d'office ont été prononcées « compte tenu de l'importance des sommes dues et de l'ancienneté de sa dette fiscale, qui porte sur plusieurs années et sur plusieurs impôts » (1 OF, § 6).

– *Liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat.* Cette liberté est consacrée, pour la première fois, par le Conseil constitutionnel (767 DC, § 3). Elle ne s'entend logiquement pas de façon absolue et le règlement peut imposer aux membres du Parlement de faire prévaloir, en toutes circonstances, l'intérêt général et d'exercer leur mandat avec assiduité, dignité, probité et intégrité (§ 10).

V. *Assemblée nationale.*

MINISTRES

– *Attributions.* À son tour, Mme Nyssen, ministre de la Culture, a été déchargée de ses attributions au profit du Premier ministre, aux termes du décret 2018-591 du 9 juillet (*JO*, 10-7), pris en application de celui du 22 janvier 1959 modifié (cette *Chronique*, n° 150, p. 198). Sont visés la société Actes Sud, l'exercice de la tutelle du Centre national du livre et la régulation économique du secteur de l'édition littéraire. Après Mme Gény-Stephann, c'est le quatrième membre du gouvernement concerné... après quinze mois d'exercice des fonctions (cette *Chronique*, n° 167, p. 208).

– *Condition individuelle.* Un non-lieu a été prononcé, le 16 août, au bénéfice de M. Darmanin concernant une plainte pour viol (*Le Monde*, 2/3-9) (cette *Chronique*, n° 166, p. 208).

– *Conseil d'humilité au Président.* De manière singulière autant qu'insolite pour un ministre, fût-il ministre d'État, M. Collomb, sur BFMTV, le 6 septembre, a appelé l'exécutif « à un peu plus d'humilité et plus d'écoute des Français ». « En grec, a-t-il précisé, il y a un mot qui s'appelle *hubris*, c'est la malédiction des dieux, quand à un moment donné vous devenez trop sûr de vous, que vous pensez que vous allez tout emporter [...]. Dans les palais de la République, on perd la capacité de lien et d'écoute avec la population » (*Le Monde*, 8-9) (cette *Chronique*, n° 167, p. 167).

– *Démission annoncée : ministre en sursis ?* Dans un entretien à *L'Express*, le 18 septembre, M. Collomb a annoncé, de façon inédite, qu'en vue des élections

municipales de 2020 il quitterait le gouvernement à l'issue des élections européennes de l'année prochaine. Un comportement du « nouveau monde », après celui de M. Hulot, en contradiction avec le principe de continuité exécutive et, plus encore, de l'autorité présidentielle.

– *Évaluation de l'action ministérielle.* M. Blanquer, le 3 juillet, puis M. Le Maire, le lendemain, ont été les premiers parmi les ministres, à l'exception des ministres délégués et des secrétaires d'État, à présenter à M. Philippe un bilan annuel d'étape de leur action (*Le Monde*, 4-7) – bref, une évaluation de leur feuille de route ainsi qu'une revue des principaux objectifs à atteindre, conformément à la circulaire du 4 juin 2017 (cette *Chronique*, n° 163, p. 173). Sous cet aspect, le Premier ministre en a résumé l'esprit : « Je ne suis pas là dans la sanction, je suis dans l'amélioration. »

– *Le cas Hulot (fin) : la démission décidée.* Le ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, a mis un terme, de manière improvisée, à ses états d'âme, en démissionnant, sur France Inter, le 28 août, sans avoir informé préalablement le chef de l'État et le Premier ministre (*Le Monde*, 30-8) (cette *Chronique*, n° 167, p. 167). Une lettre ultérieure formalisera son départ. « Je ne veux plus me mentir », a-t-il indiqué, en dénonçant la méthode des « petits pas » ainsi que l'absence « d'une complicité de vision avec le ministre de l'Agriculture », et en posant la véritable question face aux lobbies : « C'est un problème de démocratie. Qui a le pouvoir ? » (*Le Monde*, 29/30-8). Dernière déclaration ministérielle, il avait salué la décision d'un tribunal

californien, prononcée le 10 août, condamnant la société Monsanto à indemniser un jardinier atteint d'un cancer attribué au glyphosate: « C'est le début de la fin de l'arrogance » (entretien à *Libération*, 12-8).

– *Ministres désavoués*. Le Premier ministre s'est opposé, le 14 septembre, à l'opinion de Mme Nyssen, favorable à une généralisation de la redevance audiovisuelle. Le chef de l'État a récusé l'idée de M. Castaner relative à une évolution du régime des successions, le 17 septembre: « Arrêtez d'emmerder les retraités! » a-t-il promptement réagi (*Le Monde*, 19-9). Mme Buzyn, qui avait évoqué une remise en cause des pensions de réversion, a pu, à l'opposé, se rétracter en temps utile (*Le Monde*, 12-7).

À l'opposé, M. Darmanin est parvenu à lever le questionnement du chef de l'État s'agissant de la réforme de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, le 4 septembre (*Le Monde*, 6-9).

– *Mise en cause et participation au gouvernement*. La ministre de la Culture l'a été à nouveau par *Le Canard enchaîné*, le 22 août, à propos de travaux effectués dans les bureaux parisiens de sa société (les éditions Actes Sud). Une enquête judiciaire a été ouverte, le lendemain. Elle avait regretté une « négligence » à Arles précédemment. L'intéressée n'a pas songé à démissionner, cependant. Car le Premier ministre a rappelé, le lendemain, qu'il a « défini, s'agissant de la participation des ministres au gouvernement, des règles extrêmement claires » et qu'il s'y tiendrait « strictement » (*Le Monde*, 25-8). Seule la mise en examen provoque le départ du ministre, selon la pratique.

V. *Conseil des ministres. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement*.

NOUVELLE-CALÉDONIE

– *Liste électorale spéciale*. En vue de la consultation du 4 novembre prochain sur l'indépendance, la liste, publiée le 31 août, compte cent soixante-quinze mille électeurs, soit trois cent cinquante mille de moins que la liste générale (BQ, 3-9) (cette *Chronique*, n° 167, p. 168).

OPPOSITION

– *Regain de vie*. À défaut d'obtenir une déclaration du gouvernement (art. 50-1 C), l'affaire Benalla a permis à l'opposition, pour la première fois sous la XV^e législature, de se faire entendre, dans le cadre des commissions des lois, dotées des pouvoirs de commission d'enquête, de déposer deux motions de censure, une première depuis 1980, et, de manière significative, de contraindre le gouvernement, le 22 juillet, à retirer de l'ordre du jour l'examen du projet de loi de révision de la Constitution, par suite de la multiplication des rappels au règlement (*Le Monde*, 29/30-7).

V. *Assemblée nationale. Autorité judiciaire. Commissions. Déclaration du gouvernement. Majorité. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement. Révision de la Constitution*.

ORDRE DU JOUR

– *Journée mensuelle réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires* (art. 48, al. 5 C). Pour faire suite au vote conforme par l'Assemblée nationale le

30 juillet, la proposition de loi relative à l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité, votée le 13 juin dans le cadre de la Journée mensuelle du groupe sénatorial Les Indépendants-République et territoires, a été définitivement adoptée par le Parlement (loi du 3 août).

– *Procédure d'examen simplifié au Sénat.* Par lettres en date des 12 et 13 juillet, les présidents des groupes socialiste et républicain (SR) et communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) se sont opposés à l'examen en forme simplifiée (cette *Chronique*, n° 166, p. 218) du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et l'Autriche relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière. En conséquence, la procédure normale d'examen a été utilisée.

– *Surcharge.* Une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 167, p. 177), les présidents de groupe se sont plaints, à travers de multiples rappels au règlement, des conditions de travail, en raison d'un ordre du jour surchargé (première séance du 11 juillet). Ce point avait déjà été abordé longuement en conférence des présidents le matin même. Des reproches similaires ont été émis par le Sénat.

– *Temps législatif programmé.* Il a été sollicité pour l'examen, en nouvelle lecture, du texte relatif à la liberté de choisir son avenir professionnel (1^{re} séance du 23 juillet) (cette *Chronique*, n° 167, p. 178). V. *Bicamérisme*.

PARLEMENT

– *Bibliographie.* Ph. Bachschmidt, « Chronique parlementaire : janvier à mars 2018 », *Constitutions*, 2018, p. 40.

PARLEMENTAIRES

– *Présence dans certains organismes extérieurs au Parlement.* L'apport essentiel de la loi 2018-699 du 3 août 2018 est d'imposer le respect de la parité lorsque le Parlement doit désigner un député et un sénateur pour siéger dans un organisme extérieur et de s'efforcer de respecter la configuration politique de chaque assemblée. Pour le reste, il s'agit de mettre en œuvre l'article LO 145 du code électoral, dans sa version issue de la loi du 15 septembre 2017, prescrivant qu'un député ou un sénateur « ne peut être désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur qu'en vertu d'une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation ». En conséquence, la loi du 3 août 2018 a effectué une nécessaire clarification dans ce maquis pour distinguer, parmi les nombreux organismes extraparlamentaires : ceux dont le fondement était réglementaire et devait être inscrit dans la loi ; ceux dont le fondement était législatif mais où la présence des parlementaires n'était pas prévue par la loi ; et ceux dont la faible activité exigeait leur suppression.

169

PARLEMENTAIRES EN MISSION

Leur nombre ne cesse de grandir (cette *Chronique*, n° 167, p. 210).

– *Assemblée nationale.* Ont été nommés parlementaires en mission, le 11 juillet, M. Gauvain (REM) (Saône-et-Loire, 5^e) sur les mesures de protection des entreprises françaises confrontées à des procédures judiciaires ou administratives donnant effet à des législations de portée extraterritoriale ; le 26 juillet, Mme Peyron (REM) (Seine-et-Marne, 9^e) sur l'évaluation de la politique de

protection maternelle et infantile; et Mme Cazebonne (REM) (Français établis hors de France, 5^e) sur la réalisation de l'objectif de doublement du nombre d'élèves scolarisés dans le réseau d'enseignement français à l'étranger à l'horizon 2030; le 3 août, M. Guerini (REM) (Paris, 3^e) et Mme Dumas (REM) (Gard, 1^{re}) sur l'évolution de l'éducation routière; Mme Tuffnell (REM) (Charente-Maritime, 2^e) sur la préservation des zones humides; le 5 septembre, M. Cormier-Bouligeon (REM) (Cher, 1^{re}) sur la pratique sportive; et Mme Goulet (REM) (Nièvre, 1^{re}) sur le financement des politiques sportives.

– *Sénat*. Trois sénateurs ont été placés en mission temporaire: MM. Frassa (LR) (Français de l'étranger), chargé des mesures de protection des entreprises françaises confrontées à des procédures judiciaires ou administratives (décret du 11 juillet) (*JO*, 12-7); Théophile (REM) (Guadeloupe), auprès des ministres de l'Écologie et des Outre-mer, s'agissant des actions de coopération régionale en matière de lutte contre les sargasses dans la Caraïbe (décret du 17 juillet) (*JO*, 19-7); et Bignon (LR) (Somme), qui s'occupera des zones humides (décret du 3 août) (*JO*, 7-8).

V. Assemblée nationale. Sénat.

PARTIS POLITIQUES

– *La banque de la démocratie: mort-née?* Le gouvernement, par l'entremise de la garde des Sceaux, a officialisé l'abandon de la banque de la démocratie préconisée par M. Bayrou. Il ressort de différents rapports commandés que l'accès au crédit «relève moins d'une absence d'offre bancaire, que viendrait combler la banque de la démocratie, que de

questions d'information ou de délais, qui pourraient être réglées par le médiateur du crédit, qui, lui, a été institué par la loi pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017» (première séance du 16 juillet). Le MoDem a fait savoir qu'il ne comptait «pas lâcher l'affaire» sur le sujet (*Le Monde*, 17-7).

V. Majorité. Opposition. Président de la République.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Délégalisation*. À propos de dispositions du code général des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel a jugé que les mots «en Conseil d'État», pour décret en Conseil d'État (art. L. 3113-1 et L. 3113-2), avaient un caractère réglementaire, à propos de la création et de la suppression d'arrondissements, motif pris qu'ils ne sauraient être regardés comme «une garantie essentielle mettant en cause les règles et les principes fondamentaux que la Constitution a placés dans le domaine de la loi» (273 L) (*JO*, 31-7). En revanche, les mêmes mots revêtent un caractère législatif s'agissant du schéma d'aménagement de plage (art. L. 121-29 du code de l'urbanisme), en ce qu'ils constituent cette fois-ci une «garantie essentielle» affectant le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales (273 L) (*JO*, 31-7).

V. Habilitation législative. Loi.

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. C. Pietralunga, «Édouard Philippe, premier de corvées», *Le Monde*, 28-8; P. Steinmetz, «De l'utilité du Premier ministre», *Le Figaro*, 5-9.

– *Attributions évolutives*. La démission de M. Hulot a mis fin à l'exercice, par le Premier ministre, d'attributions destinées à prévenir un conflit d'intérêts. Le décret 2018-804 du 25 septembre abroge, en conséquence, celui du 9 août 2017 pris en application de l'article 2-1 du décret du 22 janvier 1959 (*JO*, 26-9) (cette *Chronique*, n° 164, p. 195). À l'opposé, le Premier ministre s'est substitué à Mme Nyssen par le décret 2018-591 du 9 juillet (*JO*, 10-7) en certaines matières (v. *Ministres*).

– *Comité interministériel*. Le Premier ministre a réuni, pour la première fois, le 4 juillet, un comité relatif à la biodiversité (*Le Monde*, 6-7).

– *Dédoublément fonctionnel*. À titre personnel, M. Philippe s'est déclaré favorable à la PMA, le 27 septembre, sur France 2.

– « *Maintenir le cap* ». En sa qualité de directeur de l'action du gouvernement (art. 21 C), à l'issue du séminaire du 5 septembre, M. Philippe a affirmé : « Le gouvernement est là, il est au complet, il est au boulot [...]. L'essentiel, ça n'est pas le bruit médiatique [allusion au départ de M. Hulot], il ne doit pas masquer la réalité des transformations profondes qui sont engagées [...]. Nous allons maintenir le cap et l'intensité des transformations » (*Le Monde*, 7-9).

– *Positionnement*. Le Premier ministre a assumé, dans l'immédiat, la protection du chef de l'État lors de l'affaire Benalla, en répondant dès le lendemain (19 juillet) aux questions au gouvernement, au Sénat. Sur l'étape du Tour de France, le surlendemain (« un rêve d'enfant »), il a appelé à « respecter les procédures légales qui ont été engagées ».

Après avoir participé, le 20 juillet, à une réunion de crise avec le président, il a répondu, le 24, aux questions à l'Assemblée nationale sur « une dérive individuelle, non une affaire d'État », avant de récuser, le 31 juillet, les motions de censure déposées par l'opposition.

Pour sa part, M. Collomb, ministre de l'Intérieur, auditionné par la commission des lois de l'Assemblée nationale, le 23 juillet, s'est borné à dire : « M. Benalla ne faisant pas partie des effectifs placés sous mon autorité [...], j'ai considéré que les faits signalés étaient pris en compte au niveau adapté. Et donc, je ne me suis plus occupé de ce sujet » (*Le Monde*, 24-7).

Il appartiendra ensuite au Premier ministre de présenter le projet de loi de finances de l'année (*Le Journal du dimanche*, 27-8) et, en particulier, après quelques atermoiements, la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, le 4 septembre, sur TF1.

– *Responsable de la défense nationale* (art. 21 C). Le Premier ministre a présenté, le 13 juillet, depuis le siège de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), à Levallois-Perret (Hauts-de-Seine), le premier plan d'action contre le terrorisme (PACT). La DGSI est confirmée dans son rôle de « chef de file » en matière de lutte antiterroriste (*Le Monde*, 14/15-7).

V. *Conseil des ministres. Déclaration du gouvernement. Loi. Ministres. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. E. Macron, entretiens au *Journal du dimanche*, 30-9, et au *Monde*, 2-10 ; D. Rousseau, « La

commission d'enquête parlementaire peut demander à entendre le chef de l'État», *Le Monde*, 25-7.

– *Arbitrages budgétaires*. Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances de l'année, le chef de l'État a rendu d'ultimes arbitrages, le 22 août, au terme d'une réunion avec le Premier ministre, les ministres de Bercy, ceux de la Santé et du Travail (*Le Monde*, 24-8), un projet présenté ensuite par M. Philippe (*Le Journal du dimanche*, 26-8); puis, le 27 août, s'agissant de la réforme de la chasse, en présence notamment du lobbyiste M. Thierry Coste, conseiller de la Fédération nationale des chasseurs, à l'origine de la démission, le lendemain, de M. Hulot (*Le Monde*, 30-8). En dernier lieu, il a tranché, le 4 septembre, concernant le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, M. Darmanin l'ayant convaincu de son bien-fondé. Il appartiendra au Premier ministre de l'annoncer au journal de 20 heures de TF1 (*Le Monde*, 6-9). En revanche, la suppression annoncée par le chef de l'État de l'*exit tax* (cette *Chronique*, n° 167, p. 153) ne sera que partielle (*Le Monde*, 18-9).

– *Chanoine de Latran*. Des explications historiques ont été fournies par la garde des Sceaux sur le titre canonique et honorifique de « chanoine de Latran » conféré au chef de l'État: « Depuis le XVI^e siècle, six privilèges et titres émanant du Vatican reviennent de droit au chef de l'État français, dont celui de premier chanoine honoraire de la basilique de Saint-Jean-de-Latran. L'octroi automatique de ces titres relève d'une tradition diplomatique de concorde entre les deux souverains, poursuivie par les États modernes. Cette tradition remonte à Louis XI, plus précisément à 1482. Elle a

été renouvelée en 1604 par Henri IV, qui décida de faire don à la basilique Saint-Jean-de-Latran, cathédrale du pape, de l'abbaye de Clairac, située dans l'actuel département du Lot-et-Garonne. En guise de remerciement, le chapitre du Latran lui accorda le titre canonique et honorifique de chanoine » (première séance du 16 juillet) (cette *Chronique*, n° 167, p. 173).

– *Chef de la diplomatie*. Le Président a réuni, le 27 août, la conférence des ambassadeurs et ambassadrices (cette *Chronique*, n° 164, p. 198) (*Le Monde*, 29-8).

En vue des prochaines élections européennes, le chef de l'État, depuis Copenhague, le 29 août, a accepté le rôle d'« opposant principal » aux dirigeants italien et hongrois, en distinguant les « progressistes » et les « nationalistes » (*Le Monde*, 30 et 31-8). S'exprimant, le 25 septembre, devant l'Assemblée générale des Nations unies, le chef de l'État a dénoncé « la loi du plus fort », ou l'unilatéralisme américain: « Nous sommes en train de voir aujourd'hui se déliter le droit international, toutes les formes de coopération [...]. Moi, je ne m'y résous pas. » Il a participé, le lendemain, à une réunion du Conseil de sécurité présidée par M. Trump (*Le Monde*, 27 et 28-9).

– *Collaborateur: le cas et l'affaire Benalla*. Dans son édition datée du 20 juillet, le journal *Le Monde* a révélé l'affaire du chargé de mission à l'Élysée. Celui-ci s'est livré, au vu d'une vidéo filmée, le 1^{er} mai à Paris en marge du défilé, à des violences, demeurées inconnues à ce jour, à l'encontre d'un manifestant à terre, place de la Contrescarpe, dans le V^e arrondissement, coiffé d'un casque de policier et d'un

brassard. Des sanctions en interne pour ce « comportement manifestement inapproprié [...] qui a porté atteinte à l'exemplarité qui est attendue en toutes circonstances des agents de la présidence de la République » ont été prises, le 3 mai, par M. Strzoda, directeur de cabinet du chef de l'État, sans saisine pour autant du procureur de la République, en application de l'article 40 du code de procédure pénale. Dès la divulgation de l'affaire, le 19 juillet, le parquet de Paris a ouvert une enquête préliminaire pour violences par personne chargée d'une mission de service public, usurpation de fonctions et usurpation de signes réservés à l'autorité publique. Le 20 suivant, M. Benalla a été placé en garde à vue et, le 22, mis en examen ainsi que trois policiers, et licencié par l'Élysée (*Le Monde*, 26-7). V. *Autorité judiciaire. Commissions.*

– *Collaborateurs.* Les principaux collaborateurs du chef de l'État, le secrétaire général de la présidence de la République, le directeur de cabinet et le chef de cabinet ont été auditionnés, dans le cadre de l'affaire Benalla, par la commission des lois du Sénat. Mais aucune question n'a été posée sur une décision ou un acte du Président, dès lors que ces derniers sont couverts par le principe de l'irresponsabilité présidentielle, comme l'a rappelé M. Bas, le 19 septembre (Senat.fr).

– *Communication contrariée et contrastée.* À l'annonce de l'affaire mettant en cause son chargé de mission, le Président s'est muré dans le silence, puis a réagi avec rudesse. Aux journalistes qui invoquaient « la République exemplaire », lors de son déplacement à Boulazac (Dordogne), le 19 juillet, il a répliqué que « la République est

inaltérable » avant de se taire au plus fort de la tempête, alors qu'il en avait été informé sur-le-champ (*Le Monde*, 21-7). Ce n'est que le 24 juillet, à la Maison de l'Amérique latine, à Paris, après avoir laissé le Premier ministre en première ligne, qu'il devait lancer la contre-offensive à l'occasion d'une fête de fin de session parlementaire, en présence des ministres et des élus de la majorité : « La République exemplaire n'empêche pas les erreurs ; on ne peut être chef par beau temps et vouloir s'y soustraire lorsque le temps est difficile » (*Le Monde*, 26-7), avant de verser dans la pugnacité : « On doit toute la vérité. Alexandre Benalla n'a jamais détenu de codes nucléaires. Alexandre Benalla n'a jamais occupé un trois cents mètres carrés à l'Alma. Alexandre Benalla n'a jamais gagné 10 000 euros. Alexandre Benalla, lui non plus, n'a jamais été mon amour ! » (formule inattendue dans la bouche d'un président). Pour sa part, selon l'intéressé, auditionné le 19 septembre par la commission sénatoriale des lois, a affirmé n'être « ni policier ni garde du corps du Président », mais seulement « coordinateur » chargé de la logistique lors des déplacements du chef de l'État (*Le Monde*, 20-9). En définitive, pour M. Macron, qui s'est exprimé à Campan (Hautes-Pyrénées), le 25 juillet, l'affaire, « c'est une tempête dans un verre d'eau. Et pour beaucoup, c'est une tempête sous un crâne » (*Le Monde*, 28-7).

– *Distinctions.* Le président Macron a reçu le titre de « champion de la Terre » par l'agence des Nations unies pour l'environnement, le 26 septembre. Le même jour, il a été distingué « champion du climat » par le secrétaire général des Nations unies, en sa qualité de garant de l'accord de Paris de décembre 2015 (*Le Monde*, 28-9).

– *Débats avec les parlementaires.* V. Congrès du Parlement.

– *Engagements présidentiels.* Dans la perspective du « nouvel État providence » (cette *Chronique*, n° 167, p. 175), le chef de l'État a présenté, le 13 septembre, un plan destiné à lutter contre la pauvreté. Sous ce rapport, M. Macron a annoncé la création d'un « revenu universel d'activité » (RUA) qui doit regrouper les prestations sociales (*Le Monde*, 15-9); bref, la pauvreté se situe « au cœur de la transformation économique et sociale [qu'il est] en train de conduire » (entretien au *Monde*, 2-10). Le 18 septembre, le plan santé pour les cinquante ans à venir a été dévoilé, avec la fin du *numerus clausus* pour les étudiants en médecine à partir de 2020 (*Le Monde*, 20-9). En déplacement en Guadeloupe, le 27 septembre, le Président a déclaré : « Je veux que dans notre pays, sur tous les territoires, l'accès à l'eau courante de qualité soit une réalité. Aujourd'hui, cela n'est pas le cas et ce n'est pas tolérable » (*Le Monde*, 2-10).

– « *État d'âme ?* ». En un moment difficile pour sa popularité, le chef de l'État a répliqué : « Je ne peux pas avoir d'état d'âme parce que le président de la République est celui qui fixe le cap. » À la manière d'un capitaine au milieu de la tempête ? « Oui ! » s'est-il exclamé (entretien au *Monde*, 2-10).

– *Image insolite de la fonction présidentielle.* À l'île de Saint-Martin, le 29 septembre, M. Macron a posé entre deux jeunes, torsos nus, dont l'un fait un doigt d'honneur. « J'aime chaque enfant de la République », devait commenter M. Macron (cette *Chronique*, n° 167, p. 172).

– « *L'esprit d'écoute* » ou « *L'action réfléchie* » : nouveau mode d'exercice du pouvoir ? À l'image du lent mode opératoire afférent à la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, « on gagne toujours à écouter, à prendre garde, à entendre », a estimé le Président, le 6 septembre, dans une conférence de presse au Grand-Duché de Luxembourg. Avant de déclarer : « Cet esprit d'écoute, cette considération pour nos concitoyens, leurs inquiétudes légitimes, ne doit en rien entraver le cœur du mandat qui m'a été donné par les Français, qui est de transformer en profondeur la France [...]. Écouter, ce n'est pas céder à l'esprit du temps » (*Le Monde*, 8-9). En d'autres termes, « entre la réforme qui ne s'arrête pas et l'inaction, il y a l'action réfléchie » (*Le Figaro*, 7-9). À l'opposé, selon M. Bas, président de la commission des lois du Sénat, le macronisme se réduit « à la technocratie, au narcissisme et à la solitude » (entretien au *Monde*, 10-8). À l'occasion de sa visite aux Antilles, le chef de l'État a persévéré : « Je suis heureux d'être avec les gens. J'aime beaucoup le contact, être parmi eux. Ça me régénère beaucoup, je suis heureux de les entendre, de traiter les problèmes du quotidien. » Et d'ajouter : « Je porte une vision, un projet pour notre pays, mais j'ai à cœur de convaincre et j'aime être là, avec eux » (entretien au *Journal du dimanche*, 30-9).

– « *La boutique de l'Élysée* ». Sur le modèle anglo-saxon, à l'occasion de la Journée du patrimoine, le 16 septembre, cette boutique a été créée, permettant l'achat de produits destinés à participer au financement des travaux de restauration de la présidence pour un pourcentage de redevance (12 % du prix) (cette *Chronique*, n° 167, p. 155) (*Le Monde*, 15-9).

– *La « mission pour la France »*. « Humble mais résolu », en ces termes, le président Macron a défini, le 9 juillet, devant le Congrès du Parlement, sa condition: « Il y a une chose que tout président de la République sait: il sait qu'il ne peut pas tout, il sait qu'il ne réussira pas tout. Et je vous le confirme [...]. Mais mon devoir est de ne jamais m'y résigner et de mener inlassablement ce combat. Tout président de la République connaît le doute, bien sûr, je ne fais pas exception à la règle [...]. C'est une fonction qui, si l'on est réaliste, porte à l'humilité, ô combien [...], mais pas à l'humilité pour la France. Pour la France et pour sa mission, le président de la République a le devoir de viser haut, et je n'ai pas l'intention de manquer à ce devoir » (Elysee.fr).

– *Le macronisme institutionnel*. L'affaire Benalla a révélé la fragilité de l'exercice du pouvoir: le silence initial du chef de l'État a, comme frappé d'apnée le régime, en dehors des interventions du Premier ministre (*Le Monde*, 31-7). La redécouverte du contrôle parlementaire ?

– « *Le mandat démocratique* ». À rebours de la chute dans les sondages d'opinion, le chef de l'État a réagi: « Je crois au mandat démocratique [...]. Ma mission est portée par le mandat. J'ai été élu sur une mission, un devoir de faire, et ce mandat est pour cinq ans, pour répondre à une exigence, une impatience, un mécontentement. » Avant de dénoncer Marine Le Pen: « C'est l'extrême droite, et l'extrême droite, ce n'est pas le peuple. Je suis président de la République et je ne laisserai à personne le peuple » (entretien au *Monde*, 2-10).

– *Le parler franc: « le parler vrai »*. Nouvelle illustration, le 15 septembre,

lors de la journée du patrimoine, dans le jardin de l'Élysée, à un jeune horticulteur en quête d'un emploi, M. Macron rétorque: « Je traverse la rue et je vous trouve un emploi dans l'hôtellerie, le café, la restauration » (*Le Monde*, 19-9) (cette *Chronique*, n° 165, p. 179) (v. *Pédagogie de l'action*). Le Président a revendiqué le « parler vrai », lors de son séjour antillais: « Si j'étais méprisante, je n'irai pas parler aux gens [...]. J'ai le respect d'être à hauteur d'homme [...]. Ce dont j'essaie de convaincre mes concitoyens, c'est que, ce parler vrai, c'est un parler vrai avec eux et pas contre eux. Ce n'est pas du mépris, c'est au contraire de la vraie considération » (entretien au *Monde*, 2-10).

– « *Le seul responsable* » et *le seul irresponsable de l'affaire Benalla*: « *Qu'ils viennent le chercher!* ». Au cours de la rencontre à la Maison de l'Amérique latine précitée, le Président a estimé que « ce qui s'est passé le 1^{er} mai est grave et sérieux [...]. Une déception, une trahison [...]. De manière évidente, [M. Benalla] est sorti du cadre d'observateur pour devenir acteur », avant de préciser: « Le seul responsable de cette affaire, c'est moi et moi seul. » Il a récusé « la République des fusibles [...], la République de la haine ». D'une formule ambiguë, il conclura, selon l'article 67 C: « S'ils veulent un responsable, il est devant vous, qu'ils viennent le chercher! Et ce responsable, il répond au peuple français et au peuple souverain, et à personne d'autre » (*Le Monde*, 26-7). *A fortiori*, une commission parlementaire dotée des pouvoirs d'une commission d'enquête ne peut viser le chef de l'État (précédent des « avions renifleurs » de 1984). V. notre *Droit parlementaire* avec P. Avril, 5^e éd., 2014, n° 460.

– *Maintenir le cap.* Changer de méthode est une chose, changer de cap en est une autre, pour M. Macron: « En aucun cas, je ne changerai de politique. Je me suis engagé à procéder aux transformations que notre pays, depuis des décennies, avait évitées [...]. Les réformes n'ont jamais été faciles, il ne faut pas se tromper [...]. Notre priorité n'est pas de durer mais de faire » (entretien au *Journal du dimanche*, 30-9). De sorte qu'« on ne s'arrête pas au milieu du gué [...]. On ne change pas de chemin. Revenir en arrière, c'est sûr de se perdre » (entretien au *Monde*, 2-10). Avant d'ajouter: « La politique que je mène, elle ne peut pas seulement être conduite pour la fin du mois ! » (entretien au *Journal du dimanche*, 30-9).

– *Parole présidentielle.* À propos de l'affaire Benalla, le chef de l'État s'est exprimé sur son silence initial, lors de sa rencontre avec la majorité parlementaire, le 24 juillet, à la Maison de l'Amérique latine: « On n'est pas obligé de parler tout le temps. Et j'ai pris ce pli qui consiste à choisir les moments où je parle et à ne pas me les faire dicter » (*Le Monde*, 26-7). Le « maître des horloges » devait cependant subir le temps au lendemain de la démission de M. Hulot, le 28 août (*Le Monde*, 30-8) et le choix du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (*Le Monde*, 6-9).

– *Pédagogie de l'action.* En visite à Copenhague (Danemark), le 29 août, le Président a opposé « le peuple luthérien », à l'origine d'un modèle économique, au « Gaulois réfractaire au changement » (*Le Monde*, 31-8). *Quid* des Normands, descendants des Vikings ? M. Macron avait qualifié, en juin dernier, lors de sa visite au Saint-Père, les Bretons de

« mafia française » (cette *Chronique*, n° 167, p. 173). « Un trait d'humour » tout au plus, répliquera M. Macron, le lendemain, avant d'indiquer, lors d'une conférence de presse à Helsinki (Finlande), le 30 août: « J'aime la France et les Français » (*Le Monde*, 1^{er}-9) (cette *Chronique*, n° 164, p. 201, et n° 165, p. 179). Il renouvellera son propos aux Antilles.

La chute de popularité ? « C'est normal, a expliqué le Président de retour des Antilles, parce que nous sommes à un moment du quinquennat où le changement immédiat n'est pas automatiquement perceptible par tous les Français [...]. Si on n'explique pas, les gens ne voient pas ce qui est en train d'être fait [...]. Je ne suis pas parfait, il y a des choses qu'il faut corriger [...]. J'essaie d'être juste » (entretien au *Monde*, 2-10). De telle sorte que « la pédagogie est la condition de l'action » (entretien au *Journal du dimanche*, 30-9) (cette *Chronique*, n° 164, p. 201).

– *Pouvoir de nomination.* Le décret 2018-694 du 3 août, adopté le matin même en conseil des ministres, un record de célérité, modifie le décret 85-779 du 24 juillet 1985 relatif aux emplois supérieurs laissés à la décision du gouvernement, au titre du ministère des Affaires étrangères (cette *Chronique*, n° 36, p. 179). En l'occurrence, il s'agit des chefs de poste consulaire ayant rang de consul général dans vingt-deux postes les plus importants de Barcelone à Sydney, selon l'ordre alphabétique, en passant par Los Angeles (*JO*, 5-8). C'est, du reste, à ce poste que le nom de M. Philippe Besson, écrivain proche du chef de l'État, a été avancé, au point de provoquer des réactions. Au moment où le gouvernement annonce l'abandon de la banque de la démocratie (v. *Partis*

politiques), les commissions des lois constitutionnelles du Parlement ont émis un avis favorable, les 26 et 31 juillet, à la nomination de M. Alventosa aux fonctions de médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques (*JO*, 1^{er} et 2-8). Le décret présidentiel a été pris le 3 août (*JO*, 4-8).

– *Pouvoir de révocation* : « donner des têtes » ? S'agissant de l'affaire Benalla, le président Macron a demandé au secrétaire général de l'Élysée de lui faire des « propositions [en vue] d'améliorations organisationnelles ». À rebours du précédent Habache de 1992 (cette *Chronique*, n° 62, p. 184), il a ajouté : « Je ne donnerai pas des têtes parce que je ne fonctionne pas comme ça [...]. On ne sacrifie pas des fonctionnaires, des collaborateurs ou des ministres sur l'autel de l'émotion populaire, de la démocratie d'opinion instantanée » (*Le Monde*, 26-7).

– *Respect de la Constitution (art. 5 C)*. À propos des auditions de la commission sénatoriale des lois relatives à l'affaire Benalla, le chef de l'État a téléphoné, le 11 septembre, au président Larcher pour se plaindre, au nom du principe de la séparation des pouvoirs, au moment où M. Bas, président de ladite commission, avait déclaré logiquement : « Le Parlement contrôle l'exécutif » (*Le Monde*, 15-9). En écho, la garde des Sceaux affirmera que « le Parlement ne peut pas empiéter sur le domaine judiciaire » (*Le Monde*, 16/17-9). Cependant, le périmètre strictement délimité de la commission des lois devait être rappelé, le 19 septembre, lors de l'audition de M. Benalla (v. *Commissions*).

– « *Salir le président de la République* » : *le destituer* ? En lançant, le 24 juillet, la

contre-offensive à propos de l'affaire Benalla, à la Maison de l'Amérique latine, le chef de l'État a accusé l'opposition « de salir le président de la République, de bousculer son pouvoir et, avec celui-ci, ses institutions » (*Le Monde*, 26-7). À la reprise des auditions de la commission sénatoriale des lois, en septembre, les accusations se sont renforcées. La garde des Sceaux a récusé l'idée que le chef de l'État puisse être responsable devant le Parlement, eu égard à sa « légitimité qu'il tire très directement du peuple souverain ». Le Rubicon devait être franchi allègrement par M. Castaner, le 14 septembre, qui a stigmatisé « une faute constitutionnelle », ladite commission usant de ses fonctions de contrôle du gouvernement « pour faire tomber un président de la République ». Plus encore, celui-ci a mis en cause le Sénat, « qui pourrait inventer une forme d'*impeachment* et faire tomber le président de la République », en écho à l'appel téléphonique du chef de l'État au président Larcher. Diantre ! (entretien au *Monde*, 16/17-9).

– *Services de la présidence*. Sans préjudice de la perquisition du bureau de M. Benalla, le 25 juillet, en présence de l'intéressé (*Le Monde*, 27-7), le chef de l'État, tirant les conséquences de l'affaire, a décidé une réorganisation desdits services. Un délégué général des services (DGS), M. Rivoisy, chargé de coordonner l'action des salariés (822 personnes) sous l'autorité du directeur de cabinet, a été nommé. Simultanément, M. Fort, plume du Président jusque-là, a été appelé à diriger le nouveau pôle communication de l'Élysée (*Le Monde*, 12-9). En outre, la Cour des comptes a procédé, comme elle le fait depuis 2009, au contrôle des comptes et de la gestion desdits services pour

l'année 2017. Le rapport a été remis à M. Macron le 24 juillet. La dotation budgétaire de la présidence pour 2018 a été fixée à 103 millions d'euros (BQ, 26-7).

– *Sur le pouvoir médiatique: un nouveau « pouvoir judiciaire » ?* Lors de son intervention, le 24 juillet, M. Macron a observé: « C'est un spectacle où la tentation pour presque tous les pouvoirs est de sortir de son lit. Nous avons une presse qui ne cherche plus la vérité », avant de lancer une vive attaque: « Je vois un pouvoir médiatique qui veut devenir un pouvoir judiciaire, qui a décidé qu'il n'y avait plus de présomption d'innocence dans la République et qu'il fallait fouler aux pieds un homme et avec lui toute la République » (*Le Monde*, 26-7).

– *Vacances.* M. Macron s'est rendu au fort de Brégançon (Var), qui dispose dorénavant d'une piscine (cette *Chronique*, n° 164, p. 202). Le fort a été survolé par un drone, le 6 août. Le Président y avait reçu, le 3, la Première ministre britannique dans le cadre de la négociation afférente au Brexit. Il a participé à la cérémonie commémorative de la libération de Bormes-les-Mimosas, le 17 suivant (*Le Monde*, 5-8 et 19/20-8). Cependant, l'affaire Benalla devait priver le chef de l'État de sa présence sur le Tour de France, prévue initialement (cette *Chronique*, n° 164, p. 175). Quant à M. Philippe, il a séjourné en Italie, sur la Riviera.

V. Autorité judiciaire. Collectivités territoriales. Commissions. Congrès du Parlement. Conseil des ministres. Déclarations du gouvernement. Élection présidentielle. Ministres. Partis politiques. Premier ministre. République.

QUESTION PRÉALABLE

– *Adoption.* En adoptant des questions préalables, le Sénat a rejeté, en nouvelle lecture, les textes relatifs à la liberté de choisir son avenir professionnel, le 30 juillet; à l'immigration, le 31 juillet; et à l'agriculture, le 25 septembre. Fait plus rare, il en a été de même, mais en première lecture, des textes relatifs à la manipulation de l'information, le 26 juillet.

V. Loi.

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

– *Bibliographie.* M. Charité, « Les déclarations d'inconstitutionnalité “de date à date” en contentieux constitutionnel français », *RFDA*, 2018, p. 775; M. Eynard, « La modulation des effets dans le temps des déclarations d'inconstitutionnalité prononcées dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité: typologie des solutions et perspectives », *RFDC*, 2018, p. 317; T. Larroutourou, « Premières décisions de la CEDH relatives aux effets des décisions du Conseil constitutionnel », *Constitutions*, 2018, p. 74; G. Valdelièvre et J. Barthélemy, « Contrôle limité de la constitutionnalité d'une jurisprudence constante », *Constitutions*, 2018, p. 67.

– *Chr. LPA*, 6-8.

– *Abrogation différée dans le temps.* L'abrogation du premier alinéa de l'article 706-113 du code de procédure pénale est reportée au 1^{er} octobre 2019. Son abrogation immédiate aurait eu pour effet de supprimer l'obligation pour le procureur de la République et le juge

d'instruction d'aviser le curateur ou le tuteur, ainsi que le juge des tutelles, en cas de poursuites pénales à l'encontre d'un majeur protégé (730 QPC).

– *Audience publique*. Seul le représentant du Premier ministre a présenté des observations orales dans les décisions 719 et 734 QPC.

– *Jurisprudence constante de la Cour de cassation*. Résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation, soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel (731 QPC), que le juge décidant, en application de l'article 415 du code des douanes, de prononcer une peine d'emprisonnement pour délit de blanchiment douanier ne peut fixer la durée de celle-ci en deçà du seuil de deux ans. V. *Droits et libertés*.

– *Nouvel examen de dispositions déjà déclarées conformes*. Le fait que des dispositions législatives déjà déclarées conformes à la Constitution aient été significativement modifiées ultérieurement rend recevable une nouvelle question prioritaire de constitutionnalité. Le recours à la notion de changement de circonstance a lieu d'être seulement si les dispositions législatives déclarées conformes sont identiques à celles faisant l'objet d'une nouvelle contestation (729 QPC).

– « *Question citoyenne* ». « Les QPC représentent désormais 80 % de nos décisions », a précisé le président Fabius (entretien au *Monde*, 27-9). Il a manifesté, à cette occasion, son souci que cette procédure devienne une « question citoyenne » et qu'elle porte sur le droit du travail et pas seulement sur le droit fiscal. La procédure antipopuliste ?

– *Saisine du Conseil constitutionnel en raison de l'expiration du délai de trois mois imparti à la Cour de cassation ou au Conseil d'État* (art. 23-4 et 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958). Pour des raisons procédurales, la Cour de cassation a été contrainte de constater son dessaisissement dans l'affaire 729 QPC.

V. *Conseil constitutionnel. Droits et libertés. Habilitation législative*.

– *Assemblée nationale*. Le 25 septembre, la conférence des présidents a décidé, conformément à l'article 135 du règlement, de fixer à cinquante-deux le nombre maximal de questions écrites pouvant être posées par chaque député lors de la session ordinaire 2018-2019.

179

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. A. Duhamel, *Journal d'un observateur*, Paris, L'Observatoire, 2018; O. Beaud, « Le Sénat, principal contre-pouvoir de notre système présidentieliste », *Le Monde*, 19-9; N. Lenoir *et al.*, « Affaire Baby Loup : la Cour de cassation ne doit pas se plier au diktat de l'ONU », *Le Figaro*, 14-9.

– *Devise : la fraternité*. V. *Droits et libertés*.

– « *L'ordre républicain* ». Devant les parlementaires réunis à Versailles, le 9 juillet, le Président a affirmé : « Il nous faut restaurer l'ordre et le respect républicains, c'est-à-dire restaurer cette idée que la démocratie n'est pas un espace neutre, ouvert à tous les relativismes, mais d'abord la reconnaissance partagée des droits et des devoirs qui fondent la République même. » Il devait, à cet égard, préciser : « De cet ordre républicain, la sécurité est le premier

pilier [...]. La société républicaine est une société du respect et une société de la considération.» Cet ordre républicain se construit dans « la cohésion nationale et donc dans le rapport à l'autre, à l'étranger » (Elysee.fr).

180 – *Laïcité*. Le comité des droits de l'homme des Nations unies a estimé, le 10 août, à l'encontre de l'arrêt de la Cour de cassation (assemblée plénière) du 25 juin 2014, dans l'affaire de la crèche Baby Loup (cette *Chronique*, n° 151, p. 170), que le retrait du port du foulard islamique constituait « une atteinte à la liberté de religion », en violation de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (*Le Monde*, 28-8). Le premier président de ladite Cour, M. Louvel, a indiqué, dans un discours du 3 septembre, que, même si cet avis n'a pas, en droit, de force contraignante, « son autorité qui s'y attache de fait constitue un facteur nouveau de déstabilisation de la jurisprudence qui vient perturber, aux yeux des juges du fond, le rôle unificateur de notre Cour ». En outre, si le règlement intérieur peut imposer aux sénateurs d'exercer leur mandat dans le respect du principe de laïcité, le Conseil constitutionnel a indiqué, par une réserve d'interprétation, que cette prescription « ne saurait avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte à [leur] liberté d'opinion et de vote » (767 DC, § 8).

De manière inédite pour un président de la République, M. Macron a assisté, le 4 septembre, à la grande synagogue de Paris, à la cérémonie des fêtes de Roch Hachana (*BQ*, 6-9) (cette *Chronique*, n° 166, p. 216).

– *Repentances relatives à la guerre d'Algérie : gestes historiques*. « Au nom de la République », le président

Macron a reconnu l'usage de la torture, le 13 septembre : Maurice Audin, militant communiste, a été « torturé puis exécuté ou torturé à mort par des militaires qui l'avaient arrêté à son domicile ». La disparition du mathématicien communiste, en juin 1957, a été « rendue possible, précise le communiqué de l'Élysée, par un système légalement institué : le système arrestation-détention mis en place à la faveur des pouvoirs spéciaux qui avaient été confiés par voie légale aux forces armées à cette période » (*Le Monde*, 14-9).

Le chef de l'État a rendu hommage, le 25 septembre, aux harkis, en nommant certains d'entre eux, anciens combattants, au grade de chevalier de l'ordre national de la Légion d'honneur, tandis que d'autres étaient promus officiers (*Le Monde*, 22-9) (cette *Chronique*, n° 162, p. 170).

– *Tradition républicaine*. V. Congrès du Parlement.

V. Congrès du Parlement. Droits et libertés. Président de la République.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Motions de censure (art. 49, al. 2 C)*. En lien avec l'affaire Benalla, les premières motions de censure de la XV^e législature ont été déposées, d'une part, par le groupe LR, le 26 juillet, et, d'autre part, par une initiative conjointe des groupes GDR, FI et NG, le 30 juillet. Les motions n'ont recueilli, le 31 juillet, que 143 et 74 voix respectivement. Pour la première fois depuis 1980, deux motions ont été déposées en cette circonstance (cette *Chronique*, n° 14, p. 193).

V. Commissions. Gouvernement. Oppositions. Premier ministre. Président de la République.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. LPA, 9-7, *La révision constitutionnelle, 60 ans après ?* Paris, Lextenso, 2018. W. Mastor, « Nouveau coup de canif dans la Constitution », *AJDA*, 2018, p. 1353.

– *Procédure : suspension du débat*. Mme Belloubet, garde des Sceaux, indique qu'« il ne serait pas possible de convoquer les électeurs pour réviser la Constitution sur la base de l'article 11, parce que le Conseil constitutionnel s'opposerait à ce décret de convocation des électeurs ; or il est forcément consulté. Il n'est plus possible d'imaginer cela » (première séance du 16 juillet).

Un comité de suivi sur les projets de lois constitutionnelle, organique et ordinaire formant les trois volets de la réforme institutionnelle a été institué, le 13 juin. Cette instance pluraliste, c'est-à-dire composée d'un membre titulaire de chaque groupe politique, sera périodiquement réunie par le rapporteur, M. Bas (LR) (Manche), et les rapporteurs adjoints, MM. Pillet (ratt. LR) (Cher) et Bonne-carrère (UC) (Tarn).

À la suite de l'affaire Benalla et des conditions de débat à l'Assemblée nationale (v. *Séance publique*), le gouvernement, par l'entremise de la garde des Sceaux, a indiqué, le 22 juillet, sa volonté de suspendre l'examen de la révision constitutionnelle tout en souhaitant « que celui-ci puisse reprendre ultérieurement dans des conditions plus sereines » (cette *Chronique*, n° 167, p. 176).

V. *Congrès du Parlement. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République*.

SÉANCE PUBLIQUE

– *Niveau élevé des échanges d'idées à l'Assemblée*. M. André Chassaigne (GDR) : « Vous êtes plus malin que cela ! Vous savez très bien que, lorsqu'on n'a pas le cul propre, on ne peut pas monter au mât de cocagne ». M. Richard Ferrand (REM) : « Il est plus propre que le vôtre » (deuxième séance du 16 juillet).

– *Tensions*. De nombreux rappels au règlement ont émaillé, à l'Assemblée nationale, la séance du 18 juillet. La responsabilité en incombe aux propos de M. Houlié (Vienne, 2^e) responsable du groupe REM sur ce texte, laissant accroire qu'il dispose d'informations précises sur le futur découpage électoral induit par la diminution du nombre de parlementaires à venir.

Avec la révélation de l'affaire Benalla, le climat est ensuite devenu électrique lors des séances des 19, 20 et 21 juillet. Les rappels au règlement n'ont cessé de se succéder (plus de deux cent dix au total), ce qui a bloqué la discussion portant sur la révision constitutionnelle. Les oppositions ont été accusées par M. Ferrand (REM) (Finistère, 6^e) de « bordéliser le travail parlementaire » (troisième séance du 20 juillet). La troisième séance du 21 juillet a duré trente secondes, M. de Rugy ne jugeant pas « utile de consacrer à nouveau une séance à enchaîner les rappels au règlement ». Le lendemain, ce dernier a indiqué : « Nous ne réunissons pas l'Assemblée nationale pour faire indéfiniment des rappels au règlement. L'Assemblée nationale n'est pas un théâtre filmé [...], c'est un lieu de débat et de décision. » Au final, l'Assemblée nationale ne sera pas en capacité, comme cela était initialement prévu, d'adopter en première lecture le projet de loi constitutionnelle. Le dépôt d'un

nombre d'amendements important est aussi, pour partie, responsable de cet état de fait.

V. Amendements. Constitution. Révision de la Constitution.

SÉNAT

– *Bibliographie.* J.-É. Gicquel, « Obligations déontologiques et prévention des conflits d'intérêts des sénateurs – À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018 », *JCP G*, 23-7, n° 851.

182

– *Composition.* M. Segouin (LR) a été élu sénateur de l'Orne, le 1^{er} juillet (*JO*, 3-7), après l'annulation de l'élection de M. Leroux par le Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 167, p. 199). M. Regnard (LR) (Français de l'étranger) succède à M. Bansard, le 28 juillet (*JO*, 31-7). M. Watrin (CRCE) a renoncé à l'exercice de son mandat, à compter du 1^{er} juillet (*JO*, 3-7), à l'instar de M. Carle (LR) (Haute-Savoie), le 6 août (*JO*, 8-8).

– *Règlement.* La résolution sénatoriale du 6 juin, déclarée conforme à la Constitution par le Conseil (767 DC), a modifié le règlement du Sénat (v. *Indemnité parlementaire. Transparence*). Par suite, l'instruction générale a été adoptée lors de la réunion du bureau, le 26 septembre (Senat.fr).

V. Commissions. Contentieux électoral. Élections sénatoriales. Indemnité parlementaire. Mandat parlementaire. Ordre du jour. Parlementaires en mission. Président de la République. République. Séance publique. Transparence. Vote bloqué.

SESSIONS EXTRAORDINAIRES

– *Convocation.* Une session extraordinaire (décret du 18 juin modifié par celui du 27 juin) s'est tenue du 3 juillet au 1^{er} août. En raison de l'affaire Benalla, elle a été des plus tumultueuses à l'Assemblée nationale (v. *Séance publique*). Par décret du 27 août, une seconde session s'est ouverte le 12 septembre. Le décret du 28 septembre y met un terme (*JO*, 30-9) (cette *Chronique*, n° 164, p. 205).

V. Assemblée nationale. Sénat.

TRANSPARENCE

– *Bibliographie.* « Questions à René Dosière sur la moralisation de la vie publique », *RFFP*, 2018, p. 139; O. Dord, « La rénovation du cadre déontologique de la fonction publique », *RFDA*, 2018, p. 411; J.-Fr. Kerléo, « État des lieux des déclarations déontologiques », *RFDA*, 2018, p. 495.

– *Indemnité du président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.* Anticor a adressé, le 17 juillet, un recours gracieux au Premier ministre lui demandant de retirer le décret 2018-412 et l'arrêté du 30 mai 2018, qui augmentent rétroactivement, à compter du 1^{er} janvier 2018, l'indemnité du président de cette commission.

– *Résolution du Sénat.* La résolution sénatoriale du 6 juin, déclarée conforme à la Constitution par le Conseil (767 DC), a repris, de façon plus synthétique, une partie des dispositions du chapitre xx bis de l'instruction générale du bureau (art. 91 bis du règlement du Sénat); établit le registre public des dépôts

(art. 91 *ter*); permet à un sénateur de faire une déclaration orale d'un intérêt ne le plaçant pas pour autant en conflit d'intérêts (art. 91 *quater*); réaménage le régime de déclaration des invitations, cadeaux, dons et avantages en nature (art. 91 *quinquies*); codifie les règles relatives à la mission et à la composition du comité de déontologie parlementaire (art. 91 *sexies*) et réaménage les règles de saisine de ce comité (art. 91 *septies*).

V. Indemnité parlementaire. Mandat parlementaire. Ministres. Sénat.

TWEET

– *Vers un encadrement ?* Faut-il fixer des règles déontologiques en matière de recours aux tweets à l'Assemblée nationale ? À la lueur de nombreux incidents, la question se pose.

M. de Rugy et Mme Autain (FI) (Seine-Saint-Denis, 11^e) se sont accusés mutuellement de déroger, par voie de tweets, à la règle du huis clos des délibérations du bureau de l'Assemblée nationale (première séance du 18 juillet). Mme Braun-Pivet (REM) (Yvelines, 5^e), présidente de la commission des lois, a révélé que « les délibérations du bureau [de la commission] étaient live-tweetées [*sic*] en direct par l'un de ses membres ». Pour M. de Rugy, « les

personnes qui se livrent à de telles pratiques ne devraient pas pouvoir participer à ce type de réunions » (troisième séance du 20 juillet).

V. Assemblée nationale.

VOTE

– *Vote par délégation.* Un membre du Parlement votant par délégation, dans le respect des conditions déterminées par l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 novembre 1958 prise pour l'application de l'article 27 C, exerce son mandat. En conséquence, pour le calcul de la retenue pour absentéisme, un parlementaire « votant par délégation ne saurait être regardé comme absent lors d'un vote ». Cette réserve ne vaut cependant pas pour les explications de vote (767 DC, § 5) (*JO*, 7-7).

183

V. Assemblée nationale. Code électoral. Sénat.

VOTE BLOQUÉ

– *Bibliographie.* Ph. Bachschmidt, « Des effets d'une demande de "vote bloqué" au Sénat sur une proposition de loi », *Constitutions*, 2018, p. 51.

V. Assemblée nationale. Sénat.

SUMMARIES

BERCY

PHILIPPE BEZES, FLORENCE DESCAMPS
AND SCOTT VIALLET-THÉVENIN

Bercy: An Empire or a Constellation of Principalities?

The public image of the ministry of Economy and Finance is one of an unequivocal place, a sometimes besieged but most of the time conquering power fortress. The article analyses the mechanisms of this domination and its limits. On the one hand, it shows that the power of the ministry stems from its central role in the reorientation of many major public policies and, on the other, it stresses the importance of its organisational fragmentation between numerous historical directorates which tend to be autonomous and in charge of policies that are often competing and contradictory. However, these centrifugal tendencies are constrained by numerous initiatives pointing to integration and coordination, such as the strength of the networks and the ethos of the ministry, in addition to the permanent movement of absorption and fusion of organisations. 185

ALAIN LAMBERT

Are the Bercy Ministers Pilots or Hostages of the Structure?

“Are the ministers pilots or hostages?” This question is often asked regarding the Bercy ministers. A pragmatic analysis indicates that they have at their disposal all the assets and tools necessary to assert their authority, provided they accept their role as “political leaders” vis-à-vis both the structure and their superiors. In the end, the minister with the greatest autonomy might be the one who has not asked to be appointed.

ALEXANDRE SINÉ

Life Cycles at Bercy

Twenty-Two Months to Succeed as Finance Minister

Under the Fifth Republic, the longevity of the ministers of the Economy and Finance has tended to decrease to below two years. The reasons are to be found in the political system, individual trajectories or the implementation of public policies and reforms. While this life cycle is similar to those of ministers in other departments, it is inferior to that of the German and British ministers, which reduces the continuity of the French representation at the European level and limits the capacity to embody long term policies with consistency. Besides, the discrepancy between the time required for the implementation of public policies and the life cycle of the minister leads the latter to focus on the short term.

186 However, Bercy is a springboard offering access to the highest responsibilities in France or within international institutions.

RAPHAËL LEGENDRE

The Pay-As-You-Earn Scheme: The Battle of Bercy

The pay-as-you-earn scheme, which was first implemented between 1940 and 1948, is making a comeback in France. The three years of preparatory work necessary for the launching of such a colossal project— involving thirty-eight million fiscal households—have been the theatre of intense negotiations and political struggles between the fiscal bureaucracy, the government and businesses that are now forced to collect taxes against their will. These struggles were so intense that the President of the Republic nearly decided to cancel the reform a couple of months before its implementation. This is an unprecedented episode that has revealed the ambiguous relationships between the higher civil service and the elected government.

STÉPHANIE DEMAREY

Is Bercy a Real First Ministry?

The Budget as a Weapon

The minister in charge of the budget has often been considered as a ministerial power opposed to the spending ministries, as their interests diverged *de facto*. Such antagonisms are explained by the history of a ministry obliged to deal with political, economic and legal issues. This history has produced new (power?) relations which have led to the redefinition of the role of this ministry vis-à-vis the civil service, the political sphere and, in fine, society.

MARCEL POCHARD

The Staff of Bercy

The members of the staff of Bercy have an impeccable background, at both the professional and the ethical levels. While their salaries and benefits—far higher than for the rest of the civil service—are commensurate with their competencies, such is not the case of their management. It is, indeed, hampered by a lot of red tape, which greatly limits the efficiency of the staff. This is true in particular for the agents of the two great directorates (Public Finances, and Customs and Indirect Taxation). Since the late 1990s, a major reform of the staff management has been implemented, but in the absence of “a clear political mandate”—to use the words of the Court of Auditors—the results are far from the thorough transformation that is required.

187

MICHEL SAPIN

Bercy and the Lobbies

As a major department in the service of the common good, Bercy is by its very nature immersed in the economic and financial milieu and is in contact with private vested interests. It must pay attention to the opinions of economic actors and listen to them, while at the same time protect itself from their influence and even from any suspicion of influence. Its administration must therefore act voluntarily and forcefully to fight against conflicts of interests and to impose a total transparency on the activity of the representatives of vested interests.

AMÉLIE DE MONTCHALIN

Knowledge Is Power

Members of Parliament and Bercy

At first sight unbalanced and technical, the relationship between members of Parliament and Bercy conceals a deeply political factor of influence, i.e. information. While certain institutional, political and cultural factors greatly limit the means at the disposal of the representatives of the nation as to their access to data of public interest or relating to financial and economic evaluation, a transpartisan consensus is emerging regarding the need to establish an “office for the evaluation of public policies” attached to the presidency of the National Assembly. With such a new tool allowing both autonomy and responsibility, the relationship between members of Parliament and Bercy could at last shift from a concerned confrontation to a really open, enlightened and

constructive dialogue. What is at stake in this debate is not so much a technical issue than a real democratic struggle.

RENAUD BOURGET

**The Minister of Finance According to Gaston Jèze:
United States, England and Argentina**

Invited by the University of Buenos Aires in 1923 for a series of conferences, Gaston Gèze explained the meaning of the reform to implement in Argentina whose financial system, with its obsolete and outdated characteristics inherited from the colonial period, contrasted, according to him, with the large and rich country it had become. In his second conference, Jèze discussed the functions of the Argentinian minister of Finance and described from the outset the weakness of his situation. 188 He suggested turning to England, the country of “budgetary balance” and of a “strong minister of Finance” and to the United States, where Congress had just created the Budget Office, to find the appropriate examples to follow. In doing so, he revealed his “model”: the minister of Finance must first and foremost be the “minister of budgetary balance”.

CHRONICLES

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT
AND CÉLINE LAGEOT

Foreign Chronicles

(July 1st – September 30th, 2018)

JEAN GICQUEL AND JEAN-ÉRIC GICQUEL

French Constitutional Chronicle

(July 1st – September 30th, 2018)

VOTRE REVUE **POUVOIRS** EST DÉSORMAIS EN LIGNE !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité des numéros de 1977 à 2011
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1977
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 2 000 articles et 140 numéros à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 QUETIGNY

Tél. : 03.80.48.10.33

Fax : 03.80.48.10.34

e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

- un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)
- un réabonnement à partir du numéro :
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarifs : 83 € (France) – 90 € (étranger)

M. Mme

Nom :

Prénom :

Adresse :

Code postal : Ville :

Pays :

Téléphone : Fax :

e-mail :

(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « POUVOIRS », JANVIER 2019
ISSN 0152-0768
ISBN 978-2-02-140676-4
CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : CPI FIRMIN-DIDOT AU MESNIL-SUR-L'ESTRÉE
DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 2019. N° 140676 (00000)
IMPRIMÉ EN FRANCE

