

LE VRAI POUVOIR DE BERCY

AINSI LE POUVOIR est-il dans la rue. De Rivoli à Bercy, les « Finances » n'ont pas choisi les fastes d'une dénomination somptueuse par palais interposés. A la référence aristocratique, l'administration tant aimée, tant jalouée et tant décriée, a préféré le charme tout simple de la rue. Elle n'a pas besoin de l'apparence du pouvoir, de l'enveloppe qui s'impose à la vue des citoyens respectueux. Elle n'a besoin que d'une adresse. Car elle est pouvoir. 55

Oui, Bercy aujourd'hui, Rivoli hier détiennent dans notre République un réel pouvoir. Le dire et le décrire n'est point le regretter, c'est porter le regard au-delà de la banale et facile affirmation : « il faut casser Bercy », c'est poser la seule question qui vaille : le pouvoir de Bercy est-il légitime et utile ? Question qui en provoque immédiatement une autre : qui commande Bercy ?

A partir de ce qu'il m'a été donné de vivre pendant un an à la tête du ministère de l'Économie et des Finances, dans des circonstances économiques et monétaires agitées, mais aussi à partir de ce que j'ai pu percevoir en d'autres responsabilités plus « dépensières », je porterai donc un regard sans concession et sans passion sur le vrai pouvoir de Bercy.

Quels sont donc les piliers du pouvoir de Bercy ? J'en vois cinq :

Bercy tire d'abord et avant tout son pouvoir de l'histoire, et de cette force attachée à l'institution qui, pour le compte des prêtres, des rois ou des républiques, établit et perçoit l'impôt. Pouvoir régalien par excellence, avec la Justice et la Force publique, avec le juge, avec le policier ou le soldat, le percepteur incarne et l'unité voulue de la nation et la coercition nécessaire à la cohésion du groupe.

C'est donc une administration nombreuse, hiérarchisée, couvrant l'ensemble du territoire capable d'obéir et d'informer, de percevoir l'impôt et d'en contrôler l'utilisation qui donne sa force première à Bercy. Les Finances sont donc, avant tout, une administration, l'Administration.

Mais, et nous entrons alors dans la spécificité qui donne tant de force au ministère des Finances, cette administration a le pouvoir de contrôler l'action d'autres administrations, de toutes les autres. Qu'il s'agisse de contrôler les dépenses, qu'il s'agisse de siéger dans les conseils d'administration des entreprises, associations et autres, qu'il s'agisse enfin d'inspecter par l'intermédiaire de la prestigieuse Inspection des Finances, seule compétente sur l'ensemble des outils dont disposent l'État et les collectivités locales ; telles sont les trois branches du pouvoir de contrôle.

56

Le troisième pilier du pouvoir de Bercy tient en la capacité d'élaboration et d'application dans la durée de politiques fondamentales pour l'avenir de la France : quels équilibres budgétaires, et donc quelle marge de manœuvre pour gouverner ; quelle monnaie et donc quelle Europe ; quelle aide aux pays en voie de développement ou aux pays de l'Est, quelle présence commerciale française à l'étranger et donc quelle politique extérieure ; quel soutien aux entreprises, et donc quelle politique industrielle... ? Bercy se trouve chaque fois à la croisée des chemins, qu'il s'agisse de concevoir, ou qu'il s'agisse d'agir avec continuité, par-delà les ministres ou par-delà les gouvernements.

La qualité des hommes et des femmes, l'extrême concentration des intelligences et des dévouements forment à l'évidence le quatrième pilier du pouvoir des Finances. Il n'est pas de ministère, il n'est pas d'administration qui voie concentrées en son sein pareille rigueur et pareille unité de pensée dans une diversité de compétences.

Enfin, Bercy accompagne tous ses pouvoirs d'un dernier, le plus efficace peut-être, à coup sûr le plus redouté : le pouvoir d'influence. Les fonctionnaires de Bercy ont une vie en dehors de Bercy, faite de réunions, de discussions, de contacts, de cours ; ils ont également une vie après Bercy, dans les entreprises et les banques, publiques ou privées, dans les administrations ou dans les associations. Là les réputations se font et se défont ; les critiques ou les louanges sont autant de gages d'une réussite ou d'un échec, qu'il s'agisse d'une carrière, ou qu'il s'agisse d'une politique.

Bercy est donc lieu de pouvoir.

Mais est-ce un lieu d'exercice du pouvoir ou un lieu d'abus de pouvoir ? Se pose alors la question de la légitimité. La France a-t-elle besoin de Bercy, ou la France supporte-t-elle Bercy ? Prince ou tyran ?

Je ne partage pas l'opinion si courante et en fait si facile suivant laquelle ce serait un monstre dévorant tout, imposant sa volonté aux autres administrations désarmées ou jouant l'inertie de son omniprésence pour empêcher. Alternativement, force de nuisance ou force d'empêchement.

On peut avoir du pouvoir sans forcément en abuser. On peut avoir du jugement sans forcément décider de tout, à la place de chacun.

Au fond, j'ai le sentiment que la force constatée et redoutée de Bercy tient plus à l'anémie des autres qu'à l'abus du pouvoir des Finances. Plus une administration se sent faible, et plus elle craint Bercy. La faiblesse des autres administrations nourrit la critique sur le pouvoir de Bercy. Oh, combien de fois ai-je entendu la Justice, ou les ministères sociaux se plaindre des « Finances », eux qui ont, à l'évidence, une administration centrale plus faible que d'autres au sein de l'État !

57

Et pourtant je crois décisif à la puissance française, et à la souveraineté effective de notre pays, qu'existent au sein du pouvoir de l'État des administrations fortes, capables en particulier d'une expertise rapide et d'une décision éclairée, capables de proposer vite les actions nécessaires, capables de veiller à la cohérence et à la continuité des politiques menées dans l'intérêt du pays.

L'idée suivant laquelle puisque l'outil fonctionne, puisque l'administration est efficace, c'est donc qu'il faut le casser ou la brider, est une idée absurde.

Puisque Bercy est solide et efficace, que les responsables politiques apprennent à en avoir la maîtrise plutôt que de vouloir transformer en malade un être bien portant, ce qui, en toute bonne médecine, n'empêcherait pas les malades de le rester encore.

Alors se pose en fait la question, la seule vraie question sur le vrai pouvoir de Bercy : qui a le pouvoir à Bercy, l'administration ou le gouvernement, le technocrate ou le politique, le directeur ou le ministre ? Une administration autocrate doit être condamnée. Une administration, outil d'un pouvoir démocratique, doit être encouragée.

Ainsi les critiques ne s'attachent-elles plus aux fonctionnaires, mais aux politiques. Qui commande Bercy ?

Les fonctionnaires du ministère de l'Économie, des Finances et du Budget aiment à être commandés ; ils aiment à obéir. Il est du devoir du ou des ministres concernés d'assurer pleinement leurs responsabilités

sous l'autorité du Premier ministre et du président de la République.

L'autocratie administrative de Bercy, lorsqu'elle existe, et elle existe parfois, n'est donc pas le fruit d'une malignité de ses cadres administratifs dont il faudrait leur tenir rigueur ; elle est la conséquence d'une absence de clarté, d'un refus de décider, ou d'une absence de volonté dans l'action du ministre. La critique de Bercy en tant qu'entité administrative a peu de sens. La critique du politique redonne un sens au débat : démocratie ou non, responsabilité ou non, compétence ou non, perspective ou non, volonté ou non.

Le jugement sur Bercy se transforme alors légitimement en jugement sur le « locataire » de Bercy, et non plus sur ses fonctionnaires.

58 Un ministre des Finances, il m'a été donné de le constater, tout comme un ministre du Budget, prend un nombre considérable de décisions chaque jour. Sur toutes il ne saurait porter un jugement réfléchi et approfondi. C'est alors qu'il fait confiance en l'administration qui les a préparées, en son collaborateur qui les a examinées préalablement. Mais la confiance qu'un ministre accorde à ses fonctionnaires n'est que le reflet de la confiance que ces mêmes fonctionnaires lui font. L'une et l'autre se méritent et se renforcent.

Il revient donc au ministre d'impulser les grandes orientations et non de les supporter ; de dire ce qu'il veut et non de se faire le porte-parole de son administration ; de dire souvent oui et parfois non.

Deux exemples illustrent ce propos :

La volonté exprimée par Pierre Bérégovoy dans son premier discours devant l'Assemblée nationale de lutter contre la corruption s'est très vite traduite dans un texte, baptisé depuis « loi Sapin » par les professionnels d'abord réticents (!) à se la voir appliquer. Le texte est le produit d'une volonté politique nette et claire, qui s'est imposée à une administration sceptique devenue rapidement l'outil de conception, de confrontation et d'action nécessaire à la transcription dans les textes et les faits d'une impulsion première.

Deuxième exemple : les batailles monétaires.

Toute l'administration des Finances s'est sentie concernée et mobilisée. Prête à agir, toujours aux aguets, nuit et jour. La politique monétaire qu'il s'agissait de défendre s'inscrivait totalement dans une volonté et dans une continuité politiques : la défense de l'Europe, la défense de la stabilité monétaire, la défense des acquis que seule la durée peut rendre définitifs et que les aléas de la conjoncture peuvent rendre fragiles.

La volonté politique du président de la République, du Premier ministre et du ministre des Finances fut sans faille, et par deux fois, en septembre 1992 comme en janvier 1993, les assauts de la spéculation furent repoussés avec succès. Une armée mobilisée, une armée obéissante, une armée commandée. Bercy n'a jamais plus de pouvoir que lorsqu'il est commandé. Bercy n'est jamais plus heureux que lorsqu'il obéit.

L'administration des Finances est loyale. Au lieu de penser à la diviser et donc à la rendre moins efficace, sachons, Messieurs les Ministres, la commander.

Le vrai pouvoir de Bercy, c'est celui que le peuple exerce par l'intermédiaire de ses représentants et de ses ministres. En démocratie, il n'est en effet de pouvoir illégitime que si l'autorité politique lui fait défaut.

R É S U M É

S'interroger sur le vrai pouvoir de Bercy, c'est d'abord en décrire la réalité. Cinq piliers en supportent la puissance et lui donnent toute son efficacité : Bercy dispose d'un pouvoir administrant, d'un pouvoir de contrôle, d'un pouvoir d'élaboration et d'application de politiques globales, d'un pouvoir d'intelligence, d'un pouvoir d'influence. Il ne s'agit pas d'un lieu d'abus de pouvoir, mais d'un lieu légitime d'exercice du pouvoir. Il revient alors aux politiques, ministres et gouvernements de commander. Bercy n'est jamais plus heureux que lorsqu'il obéit.