

DENISE MAIREY ET PATRICK PEUGEOT*

Le ministre et les directeurs : qui commande?

A question provocante, réponse lapidaire : le ministre, évidemment. C'est d'autant plus évident que l'administration des Finances est profondément — et sans doute du fait de ses privilèges aussi traditionnels qu'exorbitants en matière fiscale et douanière — une administration de droit écrit. Le patron ne saurait donc en être que celui à qui a été dévolu le pouvoir de signer, le ministre.

La sagesse voudrait que l'on se bornât à ces quelques lignes. Tout au plus pourrait-on y ajouter une suggestion à quelque valeureux étudiant de troisième cycle en sciences politiques : s'il s'en trouve un pour faire de la question posée un sujet de thèse, il bénéficiera de tout le soutien moral des auteurs de cet article. En attendant, ceux-ci vont aventurer quelques réflexions.

NATIONALISATIONS-PRIVATISATIONS : UNE SÉQUENCE EXEMPLAIRE

Au cours de la période récente, la rue de Rivoli a été le théâtre d'une suite d'événements que sa singularité historique même rend exemplaire. Il s'agit, on l'aura deviné, de la séquence nationalisations de 1981-1982 / privatisations de 1986-1987. Le choix d'une telle illustration présente l'inconvénient de mettre en avant une seule direction, celle du Trésor. Il offre un avantage : à chacune des deux périodes, le ministre arrivait avec, dans son portefeuille, les études et les projets concoctés par les adhérents les plus compétents de sa formation politique, soit un début de doctrine.

* Qui tiennent à remercier de leurs conseils éclairés quelques observateurs éminents que leurs fonctions cantonnent dans l'anonymat.

En 1981, le Gouvernement désigné par le Président nouvellement élu affiche parmi ses premières priorités, annoncées dans le discours programme du 8 juillet, « la nationalisation des compagnies financières et des banques, à l'exclusion des petites banques locales ».

Pour concrétiser cette vaste ambition, une structure politico-administrative complexe se met en place. Elle comporte, par ordre hiérarchique, un comité interministériel présidé par le Premier ministre ; un secrétaire d'Etat spécialement désigné pour mettre en œuvre la politique décidée par le comité ; le cabinet du Premier ministre dont le directeur adjoint suit particulièrement ce dossier ; le ministre de l'Economie et des Finances, au cabinet duquel au moins trois collaborateurs, dont le directeur de cabinet, sont chargés de ce problème ; le directeur du Trésor, un chef de service et un sous-directeur quasiment tout entier dédié à cette tâche ; sans oublier, hors hiérarchie, le secrétariat général de la Présidence de la République dont un conseiller assiste à toutes les réunions. Malgré son apparente pesanteur, cette structure va fonctionner. En deux mois à peine — vers la mi-septembre — elle propose au Premier ministre un vrai produit fini : le projet de loi de nationalisation.

Cette performance doit beaucoup à la capacité de présenter des idées, de produire des notes, de concevoir des textes législatifs, que manque rarement de déployer la direction du Trésor. En témoigne la réunion tenue à la demande du ministre pour préparer la première séance du comité interministériel : après quelques minutes de propos exploratoires, on aborda la question de la structure du projet de loi. Aussitôt le directeur du Trésor mit un projet de texte sur la table.

Entre cette rédaction et le texte final de la loi, point n'est besoin d'un œil exercé pour détecter quelques différences fondamentales. Les décisions essentielles, le fait est avéré, ont été prises par le Gouvernement, à huis clos (séminaire de Rambouillet), voire par le Président de la République lui-même. Mais l'expérience et le savoir-faire des fonctionnaires du Trésor avaient permis au pouvoir politique de disposer dès l'abord d'un « contenant » faisant apparaître clairement les choix principaux qui conduiraient à la définition du « contenu ».

DÉLICATE OSMOSE

La clé de la réussite formelle de ce processus tient à l'implication personnelle du ministre des Finances. Craignant de ne pouvoir transmettre ses idées avec assez de précision pour qu'elles soient

traduites sans interprétation dans les travaux du Trésor, il s'imposa, pendant plus d'un mois, une réunion quasi quotidienne avec ses collaborateurs et les fonctionnaires concernés. Ainsi, tout imprégnés de l'atmosphère gouvernementale, telle que la dégageait le ministre des débats avec ses collègues, des confrontations avec le groupe parlementaire et des indications de l'Elysée, les représentants de la rue de Rivoli savaient exactement quel ton il convenait de donner aux notes et documents destinés à l'extérieur du ministère.

Aujourd'hui, on peut d'ailleurs se demander si cette osmose n'a pas eu quelque effet pervers, empêchant tant le ministre que le Trésor de mesurer tout le poids de certaines positions dans la majorité ou dans l'opinion « éclairée ». Peut-être le refus du Président de la République de la solution « tempérée » (prise de contrôle à 50 % par augmentation de capital) ou le rejet par le Conseil constitutionnel des dispositions d'indemnisation peuvent-ils s'expliquer ainsi.

Néanmoins, dûment instruits par le ministre lui-même, les hommes du Trésor ont mis en forme ses idées de telle sorte que la plupart ont été approuvées au niveau interministériel et ultérieurement votées. Cette constatation n'est pas innocente : la philosophie du nouveau parti majoritaire, bien qu'attentivement analysée depuis des années par les fonctionnaires des Finances, contrastait assez vigoureusement avec les choix politiques personnels de bon nombre d'entre eux, et surtout dans le haut de la hiérarchie.

Au reste, toutes ces brillantes intelligences avaient le sens le plus aigu de leur responsabilité vis-à-vis des banques à nationaliser. Quelle que fût l'option de fond, la loi et ses dispositions d'application devaient permettre au système bancaire de fonctionner. Il s'agissait donc d'éviter à tout prix les embûches juridiques (Conseil d'Etat, Conseil constitutionnel) et les obstacles judiciaires (recours des anciens actionnaires, opposition des autorités de tutelle étrangères ou même conflits avec le droit du travail).

C'est bien sur la suggestion du Trésor que le ministre fit mettre en place un réseau d'avocats-conseils qui, dans les principaux pays occidentaux où travaillent les banques françaises, s'employèrent à simuler toutes les démarches hostiles possibles et à préparer les ripostes adéquates, à suggérer des dispositions légales ou réglementaires, pour y parer. Résultat : aucune action judiciaire n'a été engagée contre aucune des banques nationalisées dans aucun pays étranger.

De même, prévoyant le travail matériel que représenterait l'échange des actions des banques contre des obligations émises par les Caisses nationales des Banques et de l'Industrie, le Trésor proposa une première mesure de « dématérialisation des titres »

qui fut intégrée au projet de loi de nationalisation. Divine surprise : on vit ainsi les sénateurs approuver au moins un article de ce texte par ailleurs jugé « scélérat », tandis que les députés, qui se croyaient engagés dans une grande œuvre nationale, avouèrent leur perplexité...

LA BOUCLE BOUCLÉE

Cinq ans plus tard vint la privatisation. Objectif opposé (et pourtant pas si différent à l'aune de la charge idéologique...), circonstances similaires : le Gouvernement issu des élections de mars 1986 avait besoin de mettre en œuvre rapidement cette disposition essentielle de sa plate-forme commune. Les dispositions retenues en termes d'organisation gouvernementale furent voisines de celles de 1981 : comité interministériel, ministre délégué à la privatisation, rôle particulier des cabinets du Premier ministre et du ministre d'Etat, implication directe du directeur du Trésor et de ses principaux collaborateurs. Deux différences notables, toutefois : le secrétariat général de la Présidence de la République fut exclu *ipso facto* du processus, tandis qu'était créée une commission d'experts baptisée « comité de privatisation ».

Le Gouvernement décida d'opérer en deux temps : vote d'une loi-cadre et mise en application, entreprise par entreprise, sous la seule responsabilité du ministre d'Etat. Et il semble bien que les difficultés principales qu'il rencontra dans la première phase fussent dues aux réticences du ministre d'Etat et du ministre délégué à travailler étroitement avec la direction du Trésor. La discussion parlementaire révéla des insuffisances sérieuses dans le projet de loi-cadre. Le Gouvernement dut réviser ses positions sans disposer des délais nécessaires pour faire face aux amendements, notamment des sénateurs, qui modifièrent assez profondément la physionomie du projet. La conclusion ne se fit guère attendre : dès l'été 1986, le ministre délégué disparut et une collaboration étroite s'organisa entre le cabinet du ministre d'Etat et la direction du Trésor pour mettre en œuvre la loi-cadre, entreprise par entreprise.

Une procédure nouvelle s'instaura alors, fondée sur des réunions qui rassemblaient les dirigeants des entreprises, avec leurs avocats et leur banque conseil, les fonctionnaires du Trésor avec la banque conseil de l'Etat et le cabinet du ministre d'Etat. Quel qu'en ait été l'impact politique, personne ne conteste la réussite technique des privatisations. Il fallut la conflagration boursière d'octobre 1987, mais aussi les tensions au sein de la majorité de l'époque, pour

les interrompre, encore que la machine fût si bien rodée qu'au tournant de l'année 1988 les conseillers du ministre d'Etat et les hommes du Trésor envisageaient de nouvelles opérations sans grande anxiété.

On notera, toutefois, que le ministre d'Etat ne laissa à personne le soin des décisions principales, ni même de certaines décisions secondaires. La commission de privatisation, quoique censée exhaler une aura d'indépendance, ne fut appelée à donner que des « avis ». Le Trésor fut exclu du choix des membres des « noyaux durs »... comme de celui des agences de publicité conviées à promouvoir le retour au marché des groupes privatisés ; mais, pour le reste, il avait les opérations bien en main.

Aucun des deux épisodes de la séquence qui vient d'être évoquée ne permet d'infirmier l'idée selon laquelle c'est le ministre qui commande. Cependant, ils délimitent assez clairement sa marge de manœuvre. A ne pas associer la direction concernée à ses réflexions, dès leur phase originelle, le ministre prend un risque grave. Technique, certes, mais aussi et surtout politique. Les parlementaires, et en particulier les sénateurs, plus rompus aux subtilités juridiques, hésitent rarement à s'engouffrer dans les failles d'un projet de loi. Les commentateurs s'empressent d'imputer au ministre, sans crainte de démenti, les dispositions contestées. Les professionnels concernés oublient leur prudence coutumière lorsqu'ils sentent que leur autorité de tutelle ne peut pas les éclairer sur le sens d'une décision. Bref, ce qu'une direction perd en efficacité, le ministre ne le gagne pas en autorité.

Si l'on essaie maintenant de prendre du champ, le débat ne se simplifie pas. Il prendra en compte la force des choses, le poids des idéologies, l'épaisseur du cabinet. Ce n'est que par rapport à cet ensemble complexe que le poids respectif du ministre et des directeurs peut s'apprécier.

LA FORCE DES CHOSES

Si elle n'est pas une science exacte, l'économie peut passer pour un art où se mêlent le vrai et le faux, la vérité et l'erreur, où le réel ne fait pas de cadeau. Le pouvoir du ministre de l'Economie, c'est d'abord de se soumettre au pouvoir de l'économie.

Voilà une vérité simple que l'on avait quelque peu perdue de vue au soir des « trente glorieuses ». Les régulations keynésiennes qui prévalaient alors, l'équilibre délicat qui avait pu être instauré

sur le plan international entre la fixité et l'adaptabilité des taux de change avaient incontestablement accru les possibilités d'action et les responsabilités du ministre des Finances. Celui-ci était en quelque sorte garant de la croissance et du plein emploi, non sans abus quant aux pouvoirs présumés des hommes sur les choses. Rétrospectivement, en effet, on se rend compte que le bon fonctionnement de la machine à croissance, dans la plupart des pays, était assez largement indépendant des politiques économiques mises en œuvre : celles-ci jouaient surtout à la marge, au demeurant pas si mince.

Quoi qu'il en soit, le changement des modes de régulation qu'a entraîné la crise, l'effondrement du système de Bretton-Woods, l'importance croissante des mécanismes de marché et de la micro-économie par rapport aux impulsions macro-économiques, l'internationalisation de l'économie et des flux de capitaux ont très fortement réduit les marges de manœuvre des Etats, et, partant, des ministres des Finances.

Ainsi le pouvoir de ces derniers a-t-il changé de nature. C'est moins un pouvoir sur l'économie qu'un devoir d'interprétation de ce qui est, à un moment donné, l'économie, et des comportements les plus adéquats qui doivent en résulter pour s'adapter le plus efficacement possible aux contraintes mondiales.

Cette perte apparente du pouvoir sur les choses s'est accompagnée paradoxalement d'une augmentation de la puissance sur les hommes : en particulier, le poids du ministre des Finances dans le dispositif gouvernemental a crû fortement, conséquence inévitable des politiques de rigueur budgétaire et financière, d'adaptation et de sortie de crise adoptées en France comme ailleurs. C'est au ministre des Finances, avec évidemment l'appui du Premier ministre, que revient d'opérer la mutation de nos représentations économiques.

Le poids des faits, surtout en période de mutation rapide, s'est donc accru. Une fois cette réalité de la mutation admise, que reste-t-il ? Où se trouve le pouvoir de commandement ? Il est là où, en réalité, il a toujours été, bien qu'il ne soit pas perçu comme tel. Là où il s'agit d'adopter collectivement et individuellement les comportements les plus efficaces pour répondre aux données d'une situation. Ce retour aux sources, ou plus simplement à la réalité, relativise le pouvoir du ministre, mais ne l'amoindrit qu'en apparence. Peut-être moins instrumental, moins technique, il devient plus culturel. On ne change pas les comportements par décret, mais il y a des décrets qui pénalisent ou qui favorisent des comportements.

LE POIDS DES IDÉOLOGIES

En avant-scène de cette toile de fond paradigmatique, il y a, bien sûr, les idéologies, les systèmes culturels qui permettent d'interpréter les faits ; or, dans le jeu qui réunit le ministre et les directeurs, ce pouvoir d'interprétation est essentiel.

On n'aura garde d'oublier à quel point le ministère des Finances est une machine complexe et disparate où coexistent une multiplicité de « cultures de direction », comme on dit « culture d'entreprise ». Cette grande maison comprend trois administrations de l'impôt (l'une qui réglemente, la deuxième qui assiste, la troisième qui recouvre), une direction spécialisée dans le développement du commerce extérieur, une autre dans le contrôle des prix, ou plutôt, aujourd'hui, dans celui de la concurrence, une autre encore dans le contrôle douanier, sans parler du Budget, du Trésor, du service de la législation fiscale, et on en passe. Toutes ont leur système propre d'interprétation et leur idéologie, qui produit nécessairement une certaine forme de compromis entre l'intérêt collectif qu'elles ont pour mission de sauvegarder et la nécessité d'assurer l'assiette de leur légitimité. Il y a, aux finances, une culture DGI, une culture CP, une culture Prix, une culture DREE, une culture Budget, une culture Trésor, une culture Assurances. Cultures non figées, évolutives, elles ont dû interpréter la crise, et s'élaborent progressivement au contact des réalités.

L'existence de ces cultures administratives a des effets ambigus sur le pouvoir du ministre. D'un côté, elles préexistent à son arrivée, et tendent à s'imposer à lui avec toute la force de prestige, de cohérence, de valeur acquise qu'elles véhiculent. Le ministre ne se hasarderait pas facilement à les contredire, car elles ont été élaborées justement pour le convaincre.

De ce point de vue, la composition du cabinet du ministre apparaît comme particulièrement significative. Chacune des grandes directions délègue auprès de lui un conseiller technique sélectionné en fonction de son rang dans la hiérarchie, de son potentiel de carrière (après son passage au cabinet, il retournera dans sa direction avec une promotion), de sa capacité à incarner sa culture « maison » et, accessoirement, de sa coloration politique. La compétence va de soi... Mieux : le fauteuil du directeur de cabinet est en principe l'apanage des inspecteurs des Finances issus de préférence du Trésor ou du Budget. Lorsque, par quelque accident de l'histoire, le titulaire du poste déroge à la tradition, l'administration sait lui faire sentir le poids

de son étrangeté. Double administratif du ministre, dont il partage les vues et les préoccupations, le directeur de cabinet règne sur le bon fonctionnement de cette maison. Son rôle d'intermédiation est essentiel. Aucun autre département ministériel, même le quai d'Orsay ou la Défense, ne secrète de structure de cabinet aussi spécifique, aussi forte, et en même temps aussi apte à produire une cohérence entre le politique et l'administratif, qui y trouvent chacun leur compte. Bien entendu, cela n'empêche pas le ministre d'importer deux ou trois collaborateurs politiques proches, mais ils sont nécessairement en petit nombre.

D'un autre côté, la multiplicité même des cultures de direction, leur opposition parfois, ouvre au ministre des possibilités de manœuvre ou de choix non négligeables. Son pouvoir, c'est aussi d'arbitrer entre différentes cultures dont chacune prétend à une certaine prééminence. Dans les années 1970, par exemple, le dogme de l'équilibre budgétaire l'emportait sur les autres préoccupations, quitte à ce que, parallèlement, notre pays pratique allégrement l'inflation salariale et néglige la capitalisation de ses entreprises. La crise a progressivement modifié cette donnée au profit des données financières et monétaires : multiplication des réformes financières, hausse des taux d'intérêts nominaux et apparition de taux réels, prédominance de la modération salariale et du contrôle des effectifs sur l'équilibre budgétaire *stricto sensu*. Ce changement de culture a peut-être été imposé par les circonstances, il n'en a pas moins été arbitré, géré, accompagné par les ministres des Finances successifs.

LES FIGURES DU QUADRILLE

Tout ce qui précède explique que les ministres des Finances abordent la rue de Rivoli, sauf s'ils en ont déjà l'expérience, avec une méfiance certaine. (Parenthèse : le déménagement à Bercy s'est fait sous la houlette d'un ministre expérimenté. Son successeur y éprouvera-t-il en arrivant cette appréhension, ou bien l'abandon des ors de la République va-t-il entamer l'image de l'institution ?). Il faut reconnaître que la « forteresse finances » a de quoi impressionner, notamment par la quintessence de technocratie qu'elle représente pour tout observateur extérieur. La première réaction est plutôt de recul. On se demande même s'il ne faudrait pas mettre en place, comme cela se fait ailleurs, des structures parallèles. La circonspection des directeurs n'est pas moindre : qui est le nouveau ministre, quelles sont ses idées et, surtout, son importance à l'intérieur du Gouvernement ?

La période d'observation ne dure généralement guère. En dépit des rugosités initiales, les principes du « couplage » opèrent bientôt, grâce en particulier au cabinet. Le ministre mesure très vite qu'il dispose de la machine la plus performante de l'administration française, et que son intérêt est d'en jouer le mieux possible, plutôt que de tenter de créer d'autres structures de pouvoir qui n'atteindront jamais semblable efficacité. Il comprend aussi rapidement que cette belle machine lui donne à l'extérieur mais, surtout, au sein du Gouvernement un poids considérable.

Une fois que les directeurs, quant à eux, ont jaugé la faculté du ministre d'accepter leur culture dominante, d'intérioriser leur système de contraintes (les « grands équilibres »...) et de s'imposer au sein du Gouvernement, ils mettent à sa disposition, sans relâche, des solutions techniques finales, correspondant à ses orientations politiques et convenablement relayées vers la place financière et la communauté économique.

La relation ministre-directeur peut alors entrer dans la phase de croisière. Lorsqu'elle se passe bien — assez généralement —, elle atteint une efficacité certaine au sein de l'appareil gouvernemental. Au point, d'ailleurs, que se produit un phénomène fréquemment observé : les collègues du ministre des Finances, émus de cette efficacité, l'accusent d'être « prisonnier » de son administration et de perdre, ainsi, sa spécificité politique. Il arrive que ce discours, dont la majorité parlementaire se fait volontiers l'écho, agace un peu le ministre et complique ses relations avec les directeurs. Mais la pratique quotidienne des réalités, la qualité de ses relations avec les directeurs — dont certains, dans cette dernière figure du quadrille, ont été nommés par lui — l'aident beaucoup à assumer cette situation avec la sérénité qui convient aux grands serviteurs de l'Etat. Quel ministre des Finances, en effet, n'est pas convaincu, au bout d'un temps raisonnable, de mériter ce titre ?

En définitive, le poids respectif du ministre et des directeurs s'ordonne selon les lignes de force d'un jeu de légitimités. On peut en identifier quatre.

Le ministre bénéficie, d'emblée, d'une double légitimité, qui ne lui est pas contestée par les services :

- il a la possibilité immédiate, et le mandat, de mettre en œuvre les grands choix qui ont fait l'objet d'un débat national à l'occasion d'une campagne électorale (nationalisation, privatisation...);
- il a vocation à une trajectoire politique propre, qui lui permette

de marquer sa spécificité. Les directions ont tout intérêt à l'aider dans cette tâche. En effet, une mauvaise performance du ministre (d'ailleurs rare aux finances dans la période récente) retombe ou retomberait, d'une façon ou d'une autre, sur la réputation des services. Et réciproquement. En outre, l'appui apporté au ministre permet aussi, parfois, à l'administration de valoriser ses idées.

Du côté des directions, deux légitimités prédominent :

- d'une part, la légitimité de l'interprétation des faits : les marchés des changes ou des capitaux, la conjoncture économique ne peuvent être appréhendés que par un mélange d'expérience et d'expertise que les fonctionnaires détiennent. Lorsqu'ils interprètent une situation, ils ont un avantage immédiat quant aux décisions qui vont en découler. Certes, cette interprétation peut être discutée ou contestée par le ministre ou le cabinet. Mais, d'une certaine façon, la charge de la preuve est renversée ;
- d'autre part, la légitimité technique tient à la complexité des faits et des réglementations. Il n'est pas facile au ministre de déterminer si le taux des obligations cautionnées doit être élevé ou abaissé, ni de surveiller en détail toutes les données d'une circulaire fiscale, ni d'intervenir dans les problèmes techniques des assurances. On pourrait dérouler sans fin la liste des matières relativement opaques où l'intervention du ministre ne va pas de soi et où il est, de proche en proche, conduit à suivre les propositions des « bureaux », comme l'on disait sous la III^e République. Sauf bien entendu à attirer le sujet en cause dans l'une des deux sphères de légitimité où sa préséance est reconnue...

Cette représentation pourra, au total, donner une impression de fluidité, d'indécision, de flou. Elle ne correspond pas moins à une réalité qui se complexifie de jour en jour. Et elle ne laisse qu'entrouverte la réponse à la question initiale : qui commande ? Finalement, c'est plutôt le ministre, à condition qu'il le veuille ou le sache, c'est-à-dire qu'il respecte et intègre (s'approprie) suffisamment la légitimité professionnelle de son administration pour faire prévaloir sa légitimité politique. D'ailleurs on n'a jamais vu un directeur du Budget ou un directeur du Trésor offrir sa démission...

RÉSUMÉ. — *Le ministre signe, il a la légitimité politique. C'est donc lui qui commande — à condition qu'il le veuille ou le sache, car la plus belle machine administrative de France est fortement adossée à la légitimité technique et culturelle.*