

JEAN-LUC PERRON

*Le ministère des Finances.*  
*Les avant-postes*

Le terme d'avant-poste comme titre de cet article place immédiatement les relations du ministère des Finances avec les autres départements ministériels sous le signe de l'affrontement armé. Au cœur de cet affrontement : la dépense publique que deux forces contraires s'emploient, l'une à réduire, l'autre à étendre démesurément. Sur le champ de bataille, les forces en présence paraissent bien inégales : d'un côté l'escouade légère de la direction du budget et ses quelque 150 « moines-soldats »<sup>1</sup> qui forment un solide carré, de l'autre côté les régiments compacts des ministères dépensiers précédés de leurs cheveu-légers budgétaires.

Le combat n'est inégal qu'en apparence, car la direction du budget, juchée sur la hauteur de l'intérêt général, tient une position quasi inexpugnable, défendue en outre par de solides redoutes, les directives du Premier ministre. De plus, elle sait comment traiter avec chacune des forces qui l'assiègent et au sein desquelles elle dispose de représentants permanents.

Après de furieux combats, des armistices sont régulièrement signés et les armées prennent leurs quartiers d'hiver. La paix ne vient jamais, car nulle montagne, nulle rivière ne trace une frontière naturelle entre les protagonistes. La guerre se rallume, chaque année, dans les premiers jours du printemps. Les armistices eux-mêmes sont fragiles, car il arrive très fréquemment que des violations soient perpétrées à l'initiative de l'une ou l'autre des forces en présence.

1. Pour reprendre l'expression utilisée par Henri Emmanuelli lorsqu'il était secrétaire d'Etat au budget de 1983 à 1986.

Il n'est sans doute pas très convenable de décrire la fabrication du budget, enjeu majeur du débat politique, sous les aspects d'une guerre microcoline. C'est bien pourtant au langage de la guerre que recourent explicitement les budgétaires ; il n'est question que de « menaces », de « gages » et de « redéploiement » et les considérations de tactique occupent une grande place dans leur esprit ; quant aux réunions interministérielles de négociation budgétaire elles ont un petit air de conférences diplomatiques.

Mais laissons là la métaphore et examinons comment s'organisent en droit et en fait les relations entre le ministère des Finances et les « ministères dépensiers » au stade de l'élaboration de la loi de finances de l'année (I) et au cours de son exécution (II).

## I — LA FABRICATION DU BUDGET : L'ORGANISATION D'UN CONFLIT

L'élaboration de la loi de finances de l'année n'obéit à un scénario relativement immuable que seuls peuvent perturber un scrutin national et un changement de Gouvernement. Ce scénario comporte, sur une durée de neuf mois, plusieurs phases administratives scandées par la tenue de conférences budgétaires et l'envoi de directives du Premier ministre.

1 / La première séquence se déroule de janvier à mars de l'année  $n - 1$  et correspond à l'exercice de « perspectives budgétaires » conduit par la direction du budget pour le compte du ministre du Budget et du ministre de l'Economie et des Finances ; il consiste en la réalisation d'une synthèse des prévisions de recettes et de dépenses pour l'année suivante.

La direction du budget recueille auprès des autres directions du ministère des Finances les éléments d'évaluation prévisionnelle des recettes de l'Etat suivant différentes hypothèses macro-économiques élaborées par la direction de la prévision. Elle évalue l'évolution tendancielle des dépenses à partir du budget  $n - 1$  dont l'exécution vient de commencer et qu'il convient déjà de corriger en fonction de différentes « menaces » identifiées ou de mesures de régulation en cours de préparation. Cette évaluation n'est pas un exercice mécanique de reconduction mais donne lieu à un intense débat d'idées et de propositions entre les sous-directions sectorielles et la première sous-direction chargée de la synthèse. Durant cette période, le *black*

out est de règle, du moins officiellement, vis-à-vis des ministères dépensiers. Toutefois, pour éclairer leurs perspectives, les bureaux de la direction du budget mettent à contribution les contrôleurs financiers et les contrôleurs d'Etat et ne détestent pas recueillir directement des informations ou des éléments de calcul auprès des directions techniques des ministères, en court-circuitant leurs interlocuteurs naturels des directions financières.

Après arbitrage par le ministre de l'Economie et des Finances, l'exercice de perspectives aboutit à la présentation au Premier ministre d'une enveloppe globale de dépenses de l'Etat et à une prévision de déficit budgétaire suivant plusieurs scénarios de politique économique et fiscale.

Cette première séquence se clôt par l'envoi par le Premier ministre de la « lettre de cadrage » qui fixe les règles principales de calcul du budget de reconduction, les priorités susceptibles de justifier l'adoption de mesures nouvelles et les axes de recherche d'économies. Au fil des années, on observe une grande permanence dans les termes et le style de cette directive.

Toutefois, il faut relever que la lettre de cadrage pour le budget 1990 comporte une innovation importante : elle comporte, à l'intention de chaque ministre, une indication globale d'évolution du budget de son département, anticipant ainsi sur la lettre-plafond. Si cette innovation devait être confirmée à l'avenir, elle signifierait un renforcement significatif du pouvoir du ministère des Finances, dont les travaux internes de perspectives préfigureraient largement l'enveloppe de chaque ministère, avant tout débat contradictoire.

2 / La deuxième séquence se déroule de fin mars à début août et vise à la confrontation puis à l'arbitrage des propositions respectives des ministères dépensiers et de la direction du budget. Cette discussion comporte trois volets :

- le budget de reconduction dont le calcul, théoriquement technique, donne lieu à quelques conflits d'interprétation des normes et à des démonstrations convaincantes, mais rarement couronnées de succès, sur leur caractère inadapté ;
- les mesures nouvelles, proposées par le ministère dépensier, et qui n'ont en principe de chances d'être retenues que si elles s'inscrivent dans les priorités gouvernementales et/ou sont gagées par des économies équivalentes ;
- les mesures d'économie, plus souvent proposées par la direction du budget que par les ministères dépensiers.

Au cours de la conférence budgétaire, dite de première phase, le budget de reconduction du ministère considéré est définitivement arrêté. Les mesures nouvelles et les mesures d'économie donnent lieu à un débat contradictoire dont la conclusion est renvoyée à l'arbitrage du Premier ministre ou, exceptionnellement, comme en 1986, à celui du ministre de l'Economie et des Finances.

La conclusion du débat est apportée par la « lettre-plafond », adressée, début juillet, par le Premier ministre à chacun des ministres. La lettre-plafond fixe définitivement, par titre, les dotations de chaque département et notifie, en détail, la liste des mesures nouvelles et des mesures d'économie retenues. Il n'y a, en principe, pas d'appel possible à la lettre-plafond, mais les règles les plus sacrées connaissent des exceptions.

L'envoi de la lettre-plafond ouvre une deuxième phase de discussion interministérielle destinée à vérifier les modalités précises de mise en œuvre des mesures nouvelles et des mesures d'économie et à opérer des redéploiements limités de dotations à l'intérieur du plafond global. Malgré le caractère relativement marginal des crédits ainsi redéployés, la conférence budgétaire de deuxième phase revêt une réelle importance pour les ministères dépensiers, contraints de rechercher des économies supplémentaires pour assurer le financement de quelques mesures prioritaires.

3 / La troisième séquence se déroule, en août et septembre exclusivement, entre le ministère des Finances et Matignon. Elle porte principalement sur la détermination définitive des prévisions de recettes et sur les projets gouvernementaux en matière fiscale. Elle détermine donc le niveau du déficit budgétaire affiché par le Gouvernement dans son projet de loi de finances. Au cours de la même période les annexes bleues, qui précisent pour chaque ministère la répartition des dotations par chapitre et article, sont définitivement mises au point.

Le scénario ainsi décrit se prête à deux lectures. Pour la direction du budget, c'est une procédure globalement adaptée<sup>2</sup>. Elle permet en effet, au plan formel, le respect des stricts délais qu'impose au Gouvernement l'obligation qui lui est faite par l'article 38 de l'ordonnance organique de déposer le projet de la loi de finances à l'Assemblée nationale avant le 1<sup>er</sup> mardi d'octobre. Elle assure surtout une

2. Cf. *Le budget de l'Etat*, Colloque de l'Institut français des Sciences administratives, Intervention de M. Prada, *La préparation du budget vue par la direction du budget*, Ed. Economica, p. 17 et s.

maîtrise effective des finances publiques et le respect des objectifs gouvernementaux d'évolution du déficit budgétaire et du niveau des prélèvements obligatoires. Elle permet enfin, au moins en apparence, une gestion administrative et politique des inévitables conflits sous l'arbitrage du Premier ministre.

A cette appréciation globalement positive s'oppose le jugement beaucoup plus critique porté par les responsables budgétaires des ministères dépensiers.

La procédure budgétaire est jugée « abstraite, blocante, autoritaire » par M.-C. Join-Lambert<sup>3</sup>, se référant à son rôle de négociateur du budget de l'Education nationale. Pour ma part, mon expérience, au titre du ministère de l'Agriculture, m'a donné l'occasion de constater le fonctionnement déséquilibré, voire unilatéral, de cette procédure.

Cette double lecture de la fabrication du budget par ceux-là mêmes qui en sont ou en ont été les acteurs directs mérite réflexion et nous incite, au-delà de la simple description de la procédure, à observer le jeu des acteurs administratifs.

La diversité et la complexité des sujets traités dans le cadre d'un examen contradictoire du budget d'un ministère justifieraient, en théorie, la tenue de réunions successives et spécialisées d'abord à un échelon subalterne, puis au niveau le plus élevé des hiérarchies administratives. Tel n'est pas le cas, la pratique a imposé une mise en scène du drame budgétaire suivant les principes du théâtre classique : l'unité de lieu et l'unité de temps.

Le lieu est traditionnellement le bureau du sous-directeur compétent de la direction du budget. Jusqu'au déménagement récent du ministère des Finances à Bercy, cette « hospitalité » de la direction du budget comportait pour les membres de la délégation du ministère dépensier conduite par le directeur de l'administration générale et le conseiller budgétaire du ministre quelques menus désagréments : ils prenaient place, au nombre de 15 à 20, dans un bureau étroit, ni climatisé, ni ventilé, et ne disposaient d'aucune table pour consulter leur dossier et prendre des notes. Si les nouveaux locaux de Bercy améliorent le confort matériel de la réunion, celle-ci continue à se tenir dans le bureau du sous-directeur et à se dérouler en une séance unique, véritable marathon d'une durée rarement inférieure à quinze heures.

Même en faisant la part de l'anecdote, il faut bien admettre que ce rituel n'est pas très propice à un débat contradictoire éclairé et

3. *Le budget de l'Etat, op. cit.*, p. 55.

méthodique. Le non-initié qui, tel un directeur d'administration centrale récemment nommé, y participe pour la première fois en retire l'impression durable d'un exercice ésotérique : les démonstrations les mieux argumentées viennent se briser net sur une norme de reconduction ou sur un argument de procédure ; le temps consacré à l'examen de chacune des rubriques budgétaires est souvent sans rapport avec l'importance relative du sujet traité au plan budgétaire et politique ; des marchandages étonnants s'instaurent entre des dotations n'ayant d'autre rapport entre elles qu'une harmonie provisoire des chiffres à un instant donné de la discussion.

Quant aux initiés, ils jouent avec talent, mais sans surprise, les rôles que leur assigne un scénario immuable. La direction du budget applique aux demandes présentées ce que l'on pourrait appeler « un libéralisme méthodique » : toute dépense publique doit être mise en doute dans son principe ou dans ses modalités. Elle oppose aux intérêts nécessairement catégoriels que représentent les ministères dépensiers l'intérêt supérieur de l'Etat.

Les représentants du ministère dépensier se posent en exécutants scrupuleux des engagements pris par les plus hautes autorités de l'Etat, des lois votées par le Parlement ou des priorités du Plan. En cas de nécessité, ils ne détestent pas invoquer les risques politiques ou sociaux, voire le risque de trouble à l'ordre public que pourrait entraîner telle ou telle mesure d'économie. Cette notion d'économie donne lieu à un dialogue de sourds et à un savant jeu d'esquive. Les acteurs de la négociation ne sont en effet d'accord ni sur le mot ni sur la chose ; le mot donne lieu de part et d'autre à de subtiles distinctions entre les « économies de constatation » et les « économies volontaristes » ; quant à la chose, une fois admise, elle est au cœur d'une mêlée confuse sur le droit de suite que les uns et les autres entendent exercer sur le produit de l'économie : confiscation par le budget, ou redéploiement au profit du ministère ?

M. R. Laufer<sup>4</sup> a raison de souligner que la négociation budgétaire fait la part belle aux arguments de nature politique, alors que les études quantitatives sont invoquées sans grande efficacité. Cette observation nous conduit à nous interroger, au-delà du cadre formel et du jeu des acteurs, sur la pertinence de la procédure au regard de ses objectifs affichés.

Un premier objectif est l'exhaustivité de l'examen critique des dotations et des mesures nouvelles de chaque département. L'exemple du ministère de l'Agriculture montre que la procédure ne permet

4. *Le budget de l'Etat, op. cit.*, p. 235.

pas, et de loin, une discussion systématique de l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture, que le budget de programme du ministère évalue à 128 milliards de francs en 1988. En effet, trois blocs de dépenses échappent à cette discussion :

- la contribution française au financement de la politique agricole commune évaluée à 41,35 milliards de francs ne figure pas en dépense du ministère mais fait partie du prélèvement global sur recettes opéré au profit des Communautés européennes. Les répercussions que pourrait avoir sur les interventions nationales telle ou telle orientation nouvelle de la PAC ne sont que très imparfaitement prises en considération dans la discussion budgétaire ;
- les prêts bonifiés à l'agriculture ont constitué pendant les années 80 un instrument essentiel de modernisation de l'agriculture. Si l'incidence des prêts bonifiés sur le budget de l'agriculture est bien comptablement prise en compte, par l'inscription d'une subvention de bonification de l'ordre de 4 milliards de francs en 1988, la politique des prêts bonifiés, qu'il s'agisse de la réglementation applicable, ou du taux et du volume des enveloppes futures, n'est pas discutée au cours des conférences budgétaires. La négociation a lieu après le vote de la loi de finances entre le ministère de l'Agriculture et la direction du Trésor ;
- les dépenses fiscales ne sont pas davantage évoquées au cours des conférences budgétaires.

L'approche de la dépense publique apparaît donc partielle. Elle est en outre éclatée, le financement du régime social agricole et les dotations du budget civil de recherche et de développement faisant l'objet de négociations distinctes avec les bureaux spécialisés de la direction du budget. Ainsi, par solde, la conférence budgétaire du ministère de l'Agriculture ne porte que sur 16 % des dépenses publiques bénéficiant à l'agriculture.

Un deuxième objectif de la procédure budgétaire est d'évaluer aussi exactement que possible l'incidence à moyen terme des mesures en discussion. Or, contrairement à la pratique observée dans la plupart des pays développés<sup>5</sup>, il n'est prévu à aucun stade de la procédure l'élaboration de perspectives pluri-annuelles d'évolution de chacun des budgets.

Enfin le troisième objectif de la procédure budgétaire est ou devrait être d'assurer la maîtrise des finances publiques par une évaluation de l'efficacité des actions de l'Etat au regard des objectifs

5. V. OCDE, *La maîtrise et la gestion des dépenses publiques*, Rapport 1987.

poursuivis. Une telle ambition n'est que très partiellement satisfaite dans le cadre de la procédure actuelle. Il faut à cet égard souligner, fût-ce pour le regretter, l'échec des méthodes de rationalisation des choix budgétaires introduites au début des années 1970. Les développements consacrés par les manuels de finances publiques à ces méthodes ne reflètent pas l'influence marginale qu'elles exercent aujourd'hui sur la préparation du budget<sup>6</sup>.

L'échec des budgets de programmes est largement dû à l'excès d'ambition qui a présidé à la définition des domaines, des groupes de programmes et des indicateurs ainsi qu'à l'esprit de système qui a conduit à généraliser cette approche à tous les ministères.

Les contraintes de délai et de forme qui pèsent sur la préparation et le déroulement des conférences budgétaires et l'absence d'instruments reconnus d'évaluation des dépenses publiques conduisent le plus souvent à une approche forfaitaire ou arbitraire de la révision des services votés. Si une telle approche permet à court terme le respect de l'objectif de solde budgétaire fixé par le Gouvernement, elle ne contribue pas réellement à une meilleure efficacité de la dépense publique.

## II — L'EXÉCUTION DU BUDGET :

### LE MYTHE DU « MINISTRE DÉPENSIER »

« Les crédits ouverts par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres pour les dépenses ordinaires, les dépenses en capital et les prêts et avances » (art. 7 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959). Cette notion, au demeurant traditionnelle<sup>7</sup>, de mise à disposition des crédits suggère que chaque ministre est le bénéficiaire direct de l'autorisation budgétaire votée par le Parlement et que, sous réserve d'en respecter les termes, il est seul responsable de sa mise en œuvre. Cette mise à disposition s'opère en début d'année par un décret de répartition des crédits par ministère, par titre et par chapitre, pris conformément aux bleus annexés au projet de loi de finances et aux amendements votés par le Parlement. Chaque ministre prend à son tour un arrêté de sous-répartition des dotations par article, condition préalable de leur utilisation suivant les règles de la comptabilité publique.

6. R. Poincard, Les budgets de programmes, quinze ans après. *Economie et prévision*, n° 71, printemps 1985.

7. V. Christine Maitre, La mise à disposition des crédits budgétaires. *Revue française de Finances publiques*. 1988, n° 24.



Or le règlement général sur la comptabilité publique fait du ministre le dépositaire unique de la capacité à engager les finances publiques : « Les ministres sont ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et des budgets annexes. »<sup>8</sup>

Ainsi la cause paraît entendue : la notion budgétaire de mise à disposition des crédits et la qualification comptable d'ordonnateur principal fondent en droit une théorie du « ministre dépensier ». Cette appellation, en général peu prise par les hommes politiques car elle suggère une certaine prodigalité dans l'utilisation de l'argent public, aurait au moins l'avantage d'affirmer une capacité autonome de chaque ministre dans l'exécution du budget de son département. Le ministre serait, selon Christine Maitre, « l'élément organique central du processus budgétaire, l'homme charnière du droit budgétaire et de la comptabilité publique »<sup>9</sup>.

Observation étant faite que le ministre de l'Economie et des Finances est lui-même, pour ce qui concerne son propre budget, le budget des charges communes et la plupart des comptes spéciaux du Trésor, un ministre dépensier et non des moindres, cette approche, bien que juridiquement fondée, ne rend pas compte de la réalité des pouvoirs respectifs du ministre des Finances et des autres départements ministériels dans l'exécution de la loi de finances.

L'intervention du ministre des Finances revêt des formes multiples :

- le contrôle *a priori* des engagements de dépenses des administrations par les contrôleurs financiers ;
- la tutelle financière exercée par les contrôleurs d'Etat sur les entreprises publiques et les organismes parapublics ;
- la modification des dotations budgétaires en cours d'année ;
- la participation directe à la gestion de certaines dotations.

1 / Le contrôle financier central s'applique à toutes les administrations centrales de l'Etat et aux établissements publics administratifs qui en dépendent. Il a été instauré, à l'initiative du Parlement, par la loi du 10 août 1922 en vue de mieux garantir la conformité de l'exécution de la loi de finances aux termes de l'autorisation budgétaire votée par la représentation nationale. La principale innovation de la loi de 1922 a consisté à placer ceux qu'on appelait alors

8. Art. 63 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

9. *Revue française de Finances publiques*, 1988, n° 24, p. 75.

« les contrôleurs des dépenses engagées »<sup>10</sup> sous la seule autorité du ministre des Finances.

Recrutés parmi les hauts fonctionnaires du ministère des Finances<sup>11</sup>, les contrôleurs financiers, au nombre de 35, sont soumis au pouvoir hiérarchique du directeur du budget dont ils constituent l'œil et le bras armé dans chacun des ministères. Ceux-ci mettent à leur disposition les locaux, les moyens matériels et les collaborateurs, nécessaires à l'exercice de leur mission. Hospitalité intéressée en vue « d'assimiler » le contrôleur financier et de s'en faire un allié ? la tentation existe sans doute mais la loi<sup>12</sup> et l'esprit de corps<sup>13</sup> préviennent une telle dérive... Ainsi, après deux générations d'exercice continu, les administrations centrales se sont habituées à vivre et à composer avec ce pouvoir discret et redouté, le « CF »...

La principale arme du contrôle financier est l'obligation faite aux administrations centrales de soumettre à son visa préalable tout engagement de dépense, ainsi que les ordonnances de paiement et les ordonnances de délégation. L'intervention du contrôleur financier a donc un caractère universel<sup>14</sup> et le conduit à tenir sa propre comptabilité des engagements, parallèle à celle de l'ordonnateur principal. Au-delà de la régularité purement financière (disponibilité des crédits, régularité de l'imputation, exactitude de l'évaluation), le contrôleur financier vérifie la régularité administrative des engagements, ce qui l'entraîne sur le terrain parfois controversé de l'interprétation des textes applicables. En outre, l'article 5 de la loi de 1922 dispose que le contrôle doit porter sur les « conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques », ce qui, entendu de façon extensive, autorise une prise de position du contrôleur financier sur l'opportunité de la mesure proposée à son visa.

Par ailleurs, le contrôleur financier donne son avis sur tous les textes soumis au contreseing du ministre des Finances, ainsi que sur

10. L'appellation de « contrôleur financier » a été introduite par le décret du 23 janvier 1956. A noter l'absence de mention du contrôle financier central dans le texte de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

11. Et les magistrats de la cour des comptes ; en pratique, le contrôle financier constitue un corps de débouché pour les administrateurs civils du ministère des Finances. Toutefois le contrôle financier du ministère des Finances est confié à un inspecteur général des Finances...

12. Un contrôleur financier ne peut être décoré sur le contingent du ministre contrôlé... sage précaution.

13. « Ma maison », disait régulièrement un contrôleur financier à propos de la direction du budget.

14. En fait lui échappent un certain nombre de dépenses dispensées d'ordonnement préalable (dette publique, pensions...) ou faisant l'objet d'« engagements amorces » ou provisionnels (rémunération des agents de l'Etat, petites dépenses de gestion courante...).

les propositions budgétaires du département ministériel. Il participe aux conférences budgétaires et adresse chaque année au ministre des Finances un rapport sur la gestion budgétaire de l'exercice.

En pratique, le pouvoir du « CF » s'exerce moins sur le mode du conflit, par un refus de visa, que sur les modes de la prévention des erreurs et de la dissuasion des irrégularités. En cas de difficulté, une négociation s'ouvre avec le gestionnaire qui retire ou modifie sa proposition d'engagement ou de paiement. La surveillance du contrôleur financier s'exerce avec une particulière vigilance sur des rubriques réputées sensibles : les frais de mission et les crédits de représentation, les subventions aux associations, les études, les marchés...

Pour prévenir toute divergence ultérieure d'interprétation, les directeurs d'administration centrale associent le contrôleur financier à la rédaction des circulaires d'application de textes à portée financière.

Né dans le contexte d'un Etat limité à l'exercice de fonctions régaliennes, le contrôle financier central n'a pas desserré sa contrainte avec le développement considérable de l'intervention de l'Etat dans tous les domaines de la vie économique et sociale. Il n'a pas davantage été affaibli par la création du contrôle financier local<sup>15</sup> ni par le mouvement de déconcentration des décisions et de la gestion sur les échelons régionaux et départementaux. L'informatisation de la comptabilité administrative, en cours dans la plupart des ministères, qui allège le contrôle financier d'une partie de ses tâches, ne semble pas davantage devoir remettre en cause un pouvoir si bien ancré dans les structures administratives. Au contraire, on assiste à un renforcement de ce pouvoir à la faveur de la politique de maîtrise des finances publiques poursuivie depuis 1983. Le contrôleur financier a été chargé par la direction du budget de la mise en œuvre des mesures de régulation budgétaire : gel de crédits et d'autorisations de programme à des fins conjoncturelles, régulation des effectifs par non-remplacement partiel des départs, régulation des autorisations du programme par les crédits de paiement, étalement dans l'année des engagements et des délégations de crédits...

A l'extrême, le contrôleur financier peut être chargé par la direction du budget de prendre des mesures conservatoires de blocage sur certains chapitres en vertu de décisions ignorées des gestionnaires

15. Instauré par le décret du 13 novembre 1970, le contrôle financier local a été confié au trésorier payeur général. Il est limité au contrôle préalable des engagements et comporte une possibilité pour l'ordonnateur de passer outre un avis défavorable.

ou qui n'ont pas encore fait l'objet d'accord interministériel. Cette technique a été fréquemment utilisée pour assurer le financement de certaines mesures par voie de « taxation interministérielle »<sup>16</sup>. Ainsi le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics<sup>17</sup> s'est étonné que l'application informatique mise en place au ministère de la Coopération et qui sert de modèle de référence à la direction de la comptabilité publique permette au contrôleur financier de bloquer des crédits au moyen d'un programme auquel il est seul à avoir accès. Il ne semble pas que la proposition du comité d'écarter ce type de programme ait été suivie d'effets...

2 / Malgré des similitudes apparentes, le contrôle d'Etat<sup>18</sup> est d'une inspiration bien différente de celle du contrôle financier central.

Comme ce dernier, il est recruté exclusivement au sein du ministère des Finances et placé sous la seule autorité du ministre des Finances. Toutefois, il n'est pas soumis hiérarchiquement au directeur du budget : c'est à un comité, constitué des principaux directeurs du département et du chef du service du contrôle d'Etat, qu'il revient de prendre les décisions de gestion du corps. Celui-ci comprend actuellement 12 chefs de mission et 56 contrôleurs d'Etat, chargés d'exercer le contrôle économique et financier sur un ensemble très disparate de quelque 500 entreprises publiques et organismes parapublics de toutes tailles et de toute nature. Sont soumis de plein droit au contrôle d'Etat les établissements publics industriels et commerciaux, les organismes para-professionnels autorisés à percevoir des taxes parafiscales et les entreprises nationales<sup>19</sup>. D'autres entreprises ou organismes peuvent être assujettis par décret ; notamment les entreprises bénéficiant d'un concours financier de l'Etat et les organismes de Sécurité sociale.

A la différence du contrôle financier central qui s'applique *ne varietur* à tous les départements ministériels, la tutelle financière exercée par les contrôleurs d'Etat obéit à des modalités variables suivant les entreprises et organismes. En particulier, la procédure du visa préalable n'est pas d'application générale. Lorsqu'elle est prévue par les textes, elle peut ne s'appliquer qu'à certains types de

16. Répartition autoritaire du financement d'une mesure entre plusieurs ministres.

17. Rapport 1983, p. 86.

18. Sous sa forme actuelle, le contrôle d'Etat a été organisé par le décret du 26 mai 1955.

19. A l'exception notable de la Régie Renault, de la SNCF, de la RATP, du CEA, des banques et des compagnies d'assurance nationalisées qui obéissent à un régime particulier.

décisions ou au-delà d'un certain seuil. Elle n'implique pas la tenue d'une comptabilité séparée. Disposant d'un droit étendu de communication de pièces et d'assistance aux conseils d'administration et aux principales instances de décision, le contrôleur d'Etat noue en général des relations confiantes avec les dirigeants de l'entreprise placée sous sa surveillance. Les modalités juridiques du contrôle peuvent évoluer dans le sens d'un resserrement ou d'un assouplissement en fonction de la nature de ces relations et de la plus ou moins grande rigueur des instruments internes de contrôle de gestion.

Le contrôle économique et financier est l'expression de la tutelle financière du ministère des Finances sur les entreprises publiques. Il s'applique parallèlement à la tutelle technique exercée par le ministère de rattachement au travers d'un commissaire du Gouvernement. Par la pratique qui en est faite, il est davantage l'instrument d'une collaboration que celui d'une opposition entre les deux tutelles.

3 / Les procédures de modification des dotations budgétaires en cours d'année ouvrent un vaste champ à l'exercice par le ministre des Finances des prérogatives que lui reconnaît en la matière l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

En effet le recours à ces procédures n'a fait que croître au cours des dernières années et revêt une ampleur régulièrement critiquée par la Cour des comptes dans son rapport sur le projet de loi de règlement.

Certaines de ces procédures (transferts, reports, répartitions, rattachements de fonds de concours) correspondent à des ajustements techniques du montant ou de la répartition initiale des dotations. L'initiative en incombe normalement aux services gestionnaires qui en ont tenu compte dans leurs prévisions budgétaires. Toutefois leur mise en œuvre dépend exclusivement de la direction du budget qui a pouvoir, par délégation du ministère des Finances, de signer les arrêtés prévus par les articles 7, 14 et 19 de l'ordonnance organique. Le montant élevé<sup>20</sup> sur lequel portent ces procédures et le fait qu'elles correspondent très souvent à des actions précisément identifiées expliquent que les gestionnaires attachent beaucoup d'importance à leur bon aboutissement. Or leur mise en œuvre est généralement lente et enregistre parfois des accidents de parcours, qui perturbent profondément la gestion des services.

20. En 1986, les crédits ouverts à la suite de rattachement de fonds de concours se sont élevés à 46,8 milliards, soit 4 % des dotations initiales du budget général. Les transferts ont porté sur 112,5 milliards et les reports sur 31 milliards, soit respectivement 9,9 % et 2,7 % des dotations initiales.

D'autres procédures sont par nature conflictuelles ; elles tendent soit, pour un « ministre dépensier », à obtenir en cours d'année le financement de mesures nouvelles, soit, pour le ministre des Finances, à contenir ou à réduire le déficit budgétaire : décrets de virement, décrets d'avances, collectifs budgétaires, arrêtés d'annulation. L'habitude prise depuis 1982 d'annuler par voie réglementaire des montants très significatifs de crédits<sup>21</sup> sur les budgets de tous les ministères, dans le cadre soit de la régulation budgétaire, soit d'un redéploiement pour le financement de mesures gouvernementales exceptionnelles, a pour effet de transformer l'exécution du budget en une négociation continue. Celle-ci reproduit tous les tics de la négociation budgétaire initiale. Elle revêt même un caractère encore plus déséquilibré. Tel ministre s'est trouvé dans la situation de recevoir à déjeuner le secrétaire d'Etat au budget le jour même où il venait de découvrir au *Journal officiel* l'annulation par simple arrêté de crédits ouverts à son budget, sans que lui-même, son cabinet ou ses services aient été préalablement informés des mesures envisagées. Le déjeuner manqua de chaleur...

La procédure d'annulation de l'article 13 de l'ordonnance du 2 janvier 1959<sup>22</sup>, par l'utilisation excessive et irrégulière qui en est faite, est la manifestation la plus spectaculaire de l'immixtion du ministère des Finances dans l'exécution du budget de chaque département ministériel. Outre ses effets directs, elle entraîne une perturbation générale de la gestion des crédits en empêchant sur les chapitres frappés d'annulation l'ouverture de crédits supplémentaires par voie de transfert ou répartition dans le souci louable mais tardif de respecter l'esprit de l'ordonnance.

4 / Enfin les services du ministère des Finances prennent une part directe à la gestion de dotations intéressant tel ou tel secteur économique.

Tel est le cas des dotations en capital des grandes entreprises publiques, inscrites au budget des charges communes et versées directement aux entreprises sans transiter par le budget du ministère intéressé, à l'initiative du bureau compétent de la direction du budget.

De même les représentants de la direction du Budget ou de la direction du Trésor détiennent des mandats d'administrateur ou

21. Montant des annulations prononcées par arrêté (art. 13 de l'ordonnance organique : 20,4 milliards en 1983, 26 milliards en 1984, 13,8 milliards en 1985, 17,4 milliards en 1986).

22. « Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des Finances après accord du ministre intéressé. »

occupent des fonctions de membre permanent dans les instances de décision d'un très grand nombre d'entreprises, offices, organismes publics ou parapublics. Ainsi la direction du budget participe régulièrement aux comités de direction des offices agricoles où se décide l'affectation détaillée des crédits inscrits en loi de finances initiale au budget du ministère de l'Agriculture.

Les représentants du ministère des Finances siègent également dans un grand nombre de commissions et comités où se décide l'attribution d'aides publiques. Les comités du FDES, qui gèrent différents systèmes d'aides aux entreprises, sont illustratifs du propos.

Il n'entre pas dans l'objet de cet article de dresser un inventaire exhaustif des très nombreuses instances au sein desquelles siègent avec droit de veto les représentants de la direction du budget ou de la direction du Trésor. On peut faire l'hypothèse qu'un tel inventaire révélerait une participation directe très étendue de ces directions à la dépense publique dans des secteurs entiers de l'économie. Quant aux effets de cette participation sur les comportements administratifs, notons seulement que la rigueur et l'inflexibilité qui s'attachent à ces fonctions peuvent quelque peu s'émousser au contact des réalités sociales et économiques ou sous la pression des groupes d'intérêt. Heureusement, une rotation rapide des personnes permet de prévenir une dérive si dangereuse pour les finances publiques et pour la réputation du ministère des Finances.

Multiforme, très étendue, en renforcement continu, telle apparaît en réalité l'intervention du ministère des Finances dans l'exécution des autorisations budgétaires « mises à la disposition » des différents ministres. Cette intervention est en outre très concentrée puisque exercée par un nombre limité de personnes relevant pour la plupart de l'autorité du directeur du budget. Cette situation, très éloignée de celle que suggère la théorie du ministre dépensier, serait sans doute mieux décrite par le terme de « cogestion ».

L'analyse des procédures de fabrication et d'exécution du budget de l'Etat et l'observation de la pratique qui en est faite mettent en évidence deux tendances fortes :

- la première est la substitution progressive depuis 1975 d'une programmation budgétaire descendante à la procédure ascendante qui présidait traditionnellement à l'élaboration de la loi de finances (présentation des demandes, puis arbitrages successifs de niveau de plus en plus élevé). Témoin de cette tendance un cadrage préalable de plus en plus directif, l'imposition de normes horizontales de plus en plus rigoureuses, la réduction

- du champ de l'arbitrage du Premier ministre, voire même son escamotage pur et simple au profit du ministre de l'Economie et des Finances ;
- la deuxième tendance est depuis 1983 l'affaiblissement de la capacité du ministre dépensier à « disposer » effectivement des crédits qui lui sont ouverts et l'immixtion croissante des services du ministère des Finances ou de leurs représentants dans l'exécution budgétaire.

L'une et l'autre tendance sont très largement filles de la nécessité dans laquelle se sont trouvés les gouvernements successifs de réaliser, dans une période de stagnation économique, un ajustement structurel des finances publiques en vue de réduire à la fois le niveau du déficit budgétaire et la pression des prélèvements obligatoires.

L'efficacité immédiate de cette politique ne doit pas dispenser de s'interroger sur ses conséquences, sur l'efficacité de la dépense publique et la qualité de l'action administrative.

L'appauvrissement continu des phases administratives de la négociation budgétaire affaiblit au sein des ministères l'autorité des responsables administratifs. La conférence budgétaire est moins le lieu d'un accord interservices que celui de la constatation notariée de positions inconciliables. Le ministre et son cabinet sont de plus en plus sollicités d'intervenir pour sauvegarder telle ou telle dotation ou négocier une dérogation à telle ou telle norme. Il en résulte une survalorisation de l'argumentation politique au détriment d'une approche plus rationnelle des problèmes.

Le recours systématique à la technique des économies forfaitaires a pour conséquence une paupérisation généralisée des services au détriment de leur efficacité et de la motivation de leurs agents. Pour annuler les effets de mesures autoritaires d'économie et obtenir les moyens qui leur font défaut, les services profiteront de toute circonstance favorable en cours d'exercice. L'importance des dotations ouvertes, presque chaque année, au budget du ministère de l'Agriculture à l'issue de la conférence annuelle agricole est symptomatique.

L'application en cours d'année de mesures de régulation budgétaire, de taxations interministérielles ou d'annulations de crédits a pour effet de raccourcir plus encore un horizon de gestion déjà sérieusement borné par l'annualité budgétaire. Cette imprévisibilité budgétaire tient lieu d'excuse à l'imprévoyance des gestionnaires. Elle encourage la passivité, dissuade d'entreprendre une action nécessitant un effort continu sur plusieurs années.



Cette énumération non limitative des principaux effets négatifs des procédés actuels de fabrication et d'exécution du budget de l'Etat doit conduire à une réflexion approfondie sur la nécessaire adaptation des textes, des procédures et surtout des comportements aux exigences du management public<sup>23</sup>.

Notre droit budgétaire a été dominé à l'origine par la préoccupation de garantir le respect scrupuleux de la démocratie parlementaire. Il a été ensuite influencé par la volonté des constituants de 1958 de donner à l'exécutif les moyens de conduire, dans le domaine des finances publiques, une action résolue « compte tenu d'un équilibre économique et financier ». Il doit aujourd'hui s'ouvrir à la préoccupation d'une meilleure efficacité de l'action administrative par la responsabilisation des agents de l'Etat, le contrôle de gestion et l'évaluation périodique des politiques.

23. V. Romain Laufer, Budget de l'Etat et management public, in *Le budget de l'Etat*, *op. cit.*, p. 227.

**RÉSUMÉ.** — *La politique de maîtrise des finances publiques conduite depuis 1983 s'est traduite par un rôle de plus en plus prééminent du ministère des Finances dans la fabrication du budget et par son immixtion croissante dans l'exécution budgétaire. Toutefois de nouveaux progrès de cette politique ne pourront être réalisés que si notre droit et notre pratique des finances publiques s'adaptent aux exigences d'un véritable management public.*