FRANÇOIS BLOCH-LAINÉ

L'affirmation d'une puissance

Durant un demi-siècle, j'ai constamment entendu faire, en m'y joignant parfois, la critique, au demeurant peu meurtrière, de la prééminence du ministère des Finances, de ses interventions débordantes, de son autoritarisme sans appel. Que dire aujourd'hui, en vétéran de la fonction publique, de cette puissance certaine et toujours discutée ? A quoi doit-elle « l'affirmation » énoncée dans le titre qui m'a été ici prescrit ? En quoi — ajouterai-je — faut-il la confirmer ou l'infirmer, en termes de déontologie administrative ou de sagesse politique ? Pourquoi les nombreux orateurs qui, au cours de tant d'années, ont voulu la réduire, n'ont-ils rien fait ou obtenu quand ils ont été gouvernants, au cœur de cette place forte, au-dessus d'elle ou à côté ?

Les offensives ont été menées sur plusieurs thèmes, s'agissant du pouvoir exercé par ce Département tant à l'intérieur de l'Administration qu'au-delà, dans l'Economie et dans la Société.

Au sein du sérail de l'Etat, c'est le comportement péremptoire des services du Budget qui a toujours été le plus contesté. Mais les attributions croissantes des services du Trésor ont étendu les plaintes à l'ensemble des régulations opérées rue de Rivoli. C'est ainsi que, parmi les hauts fonctionnaires et autour d'eux, des querelles et rivalités se sont développées entre « économistes » et « financiers », du début des années 30 à la fin des années 40, pour finalement tourner court, sans être mortes.

LA TENTATIVE D'UN MINISTÈRE RIVAL

Malgré l'ancienneté et l'issue de ce procès, il n'est pas sans intérêt d'analyser encore les causes de la fausse-couche à laquelle aboutit la conception d'un ministère de l'Economie, rendu tout à fait distinct du ministère des Finances, après lui avoir repris quelques fonctions essentielles.

La *diminutio capitis* à imposer à la vieille maison — dans la mesure où elle n'était pas inspirée par de banales jalousies corporatives — répondait à un double souci.

Celui, d'abord, de dépasser les raisonnements et les disciplines de la « science des finances », telle qu'elle avait été perfectionnée et enseignée, depuis la fin du siècle précédent, en tant que branche du droit public ; de borner à la défense des deniers publics et au maintien des équilibres comptables le devoir et le pouvoir des responsables des caisses ; de compléter et rectifier leurs vues suivant une « science économique » qui dicterait une logique différente, échapperait aux mêmes coutumes, en même temps — nuance politique — qu'à la défense des mêmes intérêts.

Autre souci : mettre à parité des services à compétences différentes dans les débats internes de l'appareil administratif et les doter, par des transferts ou des partages, d'armes égales, pour agir au dehors (notamment sur le crédit, les prix, les investissements ou, par le truchement des entreprises publiques, sur la production et les échanges) ; élever donc le niveau des grands arbitrages à celui du chef du Gouvernement, en meilleure visibilité, sous le contrôle du Parlement, renforcé du même coup.

L'inspection des Finances a été spécialement visée par un tir répété au fil des années en 6 (1926, 1936, 1946...), années fastes pour la Gauche. Pourquoi donc ce tir n'a-t-il pas fait mouche de la manière attendue ?

La visée était-elle juste ? A mon avis, elle n'était pas tout à fait fausse ; et je pense qu'elle a utilement stimulé une conversion des agents pris à parti, malgré la passion confuse des intentions.

Mais il faut rappeler que le sous-développement intellectuel en matière d'économie était le fait de l'ensemble des docteurs et dirigeants français jusqu'à la guerre. Il est vrai que les grands concours préparés dans l'orbite de l'Ecole libre des Sciences politiques n'allaient pas bien profond dans la connaissance des mécanismes des marchés et qu'ils négligeaient avec désinvolture les phénomènes sociaux. Mais les universitaires, fussent-ils socialistes, n'étant, ni plus utile-

ment savants, ni plus évidemment perspicaces, n'ont pas été plus pertinents. En boutade, je noterai que ce sont deux inspecteurs des Finances qui ont révélé Keynes en France (Jean de Largentaye) et conçu une comptabilité économique sérieuse (Claude Gruson) ; sans échapper, certes, au scepticisme initial, ironique, voire hostile, de la plupart de leurs anciens, voire de leurs contemporains. Le cabinet de Vincent Auriol, sous Léon Blum, puis celui d'André Philip n'avaient pas l'esprit beaucoup mieux aiguisé que les autres en la matière, ni la réflexion plus pénétrante.

Sans doute, les ingénieurs (dans le sillage du mouvement « X-Crise », en particulier), venus eux-mêmes tardivement à cette réflexion, ont-ils un peu bousculé les juristes, puis exercé, autour d'un ministère de la production, chargé de gérer la pénurie, des attributions concurrentes. Il me semble qu'ils ont ainsi contribué à la « rédemption » des Finances, mais point à leur déconfiture. Les historiens du temps présent[1] ont déjà décrit assez abondamment ce qui s'est passé.

Jusqu'à la guerre, les idées novatrices, nées des désordres constatés pour comprendre et conduire les affaires économiques, se sont développées à l'extérieur du ministère des Finances, plus qu'à l'intérieur, pour des raisons mélangées, d'ordre technique et d'ordre politique. L'Occupation a ensuite brouillé les pistes : « l'économie dirigée », quels que fussent ceux qui l'avaient préconisée ou crainte, a été mise en pratique par l'ensemble des administrations concernées dans la France prisonnière ; tandis que, du côté de la France libre, un œcuménisme de circonstance facilitait l'adoption d'une politique volontariste — encore peu définie, il est vrai — pour les lendemains de la Libération. C'est de fin 44 à fin 48 qu'on a voulu dresser de grands pouvoirs face à ceux du Budget et du Trésor, les compétiteurs opérant, tantôt avec des ministres séparés, tantôt sous l'autorité d'un chef commun, assisté de secrétaires d'Etat différents ; cependant que les départements techniques (Industrie, Agriculture, Travaux publics, Travail...) s'efforçaient de tirer parti de la répartition des produits rares qui leur incombait ou de la promotion d'institutions nouvelles pour avoir plus d'influence sur les orientations générales.

Y eût-il un véritable combat entre le vieux castel et les nouveaux fortins ? Et son issue a-t-elle dépendu, dans la confrontation, de la force des principes ou de celles des hommes ? Quoi qu'il en fût, le fait est là. Tandis qu'au rond-point des Champs-Elysées, puis au

1. Notamment : Richard Kuisel, *Le capitalisme et l'Etat en France*, Gallimard (1984) ; François Fourquet, *Les comptes de la puissance*, Encres (1980) ; Michel Margairaz, *Histoire d'une conversion*, thèse pour le doctorat d'Etat (1989).

quai Branly, les services nés, pendant la guerre, dans le giron des Finances, pour contrôler les prix et ordonner les échanges commerciaux avec l'étranger, conservaient, avec compétence et prestige, des attributions indiscutées, ceux qui prétendaient programmer en priorité les investissements et les activités ou régenter, aux mêmes fins, les entreprises nationalisées plus ou moins récemment, n'ont pas réussi à s'imposer. Ceux-là, qui brandissaient des armes dirigées contre les Finances, ont été bousculés, puis dominés par le Commissariat au Plan, que les ministères techniques ont facilement admis et qui a activement coopéré avec une Direction du Trésor, en partie transformée pour devenir plus entreprenante. Rue de Rivoli, comme ailleurs, la relève des générations s'est accompagnée d'initiatives (tels la Commission des Investissements, instrument de concertation interministérielle, devenu Fonds de Développement économique et social, le Service maître d'œuvre des Comptes concertés de la Nation, une procédure budgétaire nouvelle...), donc d'innovations traduisant une méthode modifiée, qui a fait parler les observateurs d'une « conversion » des officiants traditionnels.

Cependant, certains de ces officiants ont eux-mêmes poursuivi la mise en question d'une exclusivité qu'ils avaient contribué à maintenir. Cette discussion, nullement masochiste, visait moins l'origine des forces dominantes que leur siège. Les commis en cause, de toute manière, se dispersent en cours de carrière et se mêlent à d'autres, en d'autres lieux ; ils peuvent, par conséquent, ne pas assimiler l'éventuel déplacement de certains centres de décision à des amputations.

Je n'évoquerai là-dessus que deux souvenirs personnels (sans parler de l'épisode, peu significatif, d'un bref cabinet René Mayer où Robert Buron fut chargé, comme ministre non financier et pleinement autonome, de la « relance de l'économie »).

En 1956-1957, sous le Gouvernement Mollet de « Front républicain », alors que Ramadier siégeait, avec des pouvoirs mal définis, au sommet d'une pyramide sans précédent, formée par tous les départements à vocation économique, ce super-ministre m'a demandé un rapport pour remettre en cause l'organisation du commandement, sans égard pour les hiérarchies en place, mais dans un sens différent des solutions précédemment avortées.

Non sans encourir les reproches d'une partie de mes collègues, j'ai fait alors quelques propositions, dont Ramadier a loué la forme, pour me faire comprendre qu'il ne retenait pas le fond (à quoi, apparemment, la SFIO ne le poussait guère). Ces propositions faisaient monter à Matignon des détachements chargés de l'élaboration des

choix majeurs, pour constituer, auprès du premier des ministres, une « tour de contrôle » qui ne se substituait pas pour autant aux navigateurs ; avec le budget (comme aux Etats-Unis, où il dépend du Président), sans entraîner le contrôle détaillé des dépenses, restant lié, rue de Rivoli, à la collecte des ressources et à la gestion du « mouvement des fonds » ; avec la défense de la monnaie, sans porter atteinte aux prérogatives traditionnelles de la Banque de France ; avec le plan, coiffant le tout, conçu et manœuvré de façon évolutive, comme évoluent les données des problèmes à résoudre, les méthodes expérimentées et les opinions dominantes sur le degré d'autorité à exercer. Dix ans après, quelques-uns d'entre nous ont à nouveau exprimé ces idées dans un livre collectif[2], pour la paix de leurs consciences, et sans plus d'effet.

LES QUESTIONS RÉMANENTES

Pourquoi n'est-on jamais passé, là-dessus, de la conversation aux actes ? Quelles sont les raisons profondes et durables de « l'affirmation » répétée d'un état de choses qui n'échappe toujours pas à la critique objective ?

En premier lieu, on ne saurait taire, par fausse humilité, ou par délicatesse, ce qui est dû à la capacité relative des hauts fonctionnaires des Finances. Recevant, depuis quarante ans, le plus grand nombre « d'énarques », parmi les mieux notés, cette administration s'applique plus que les autres à leur donner une formation professionnelle initiale, qui n'est point acquise, parce qu'elle ne peut pas l'être, au sortir des écoles. L'ENA, donnant ouverture à des métiers très divers, est plus « polytechnique » que d'application. Pour bien exercer chacun de ces métiers, il reste beaucoup à apprendre, après coup, sur le terrain. Or, ce complément de savoir — et, plus encore, de dextérité — est très inégalement dispensé suivant les filières. Il s'agit là d'un défaut grave qui n'est pas particulier à la fonction publique en France et dont nous ne nous préoccupons pas assez, à mon avis. De haut en bas de l'échelle des professions, les « apprentissages » sont plus négligés chez nous qu'ailleurs. Les Allemands, les Japonais, les Américains, les Anglais même ne savent-ils pas davantage que l'éducation scolaire et universitaire ne suffit pas, tant s'en faut, à rendre ses produits efficaces, là où les enseignants ne sont

2. *Pour nationaliser l'Etat*, au Seuil, 1968.

jamais allés et que, surtout, ce qui importe c'est « d'apprendre à travailler », là où on est appelé à le faire, sur des « chantiers » ?

Dans les grandes directions du ministère des Finances et au service de l'inspection générale, tout commence par un apprentissage de l'analyse approfondie, du calcul précis, de la formulation juste, de la prévision exacte, de l'opinion robuste ; en bref, du « dossier possédé ». Qu'ils soient alors rédacteurs ou inspecteurs, les débutants apprennent de chefs exigeants ce qui leur servira toujours, ce dont ils se passeraient mal, ce dont d'autres se passent mal. Lorsque des administrateurs frais émoulus arrivent, par exemple, à la Culture ou aux Affaires sociales ou auprès de techniciens dont ils doivent être les avocats ou les censeurs, il est rare qu'on leur enseigne, notamment, à combattre à armes égales avec ceux du Budget ou du Trésor. Il y a, certes, aux Finances, tout autant de médiocres qu'alentour ; ceux-là, semblables à « l'âne porteur de reliques » de la fable, ne manquent pas d'invoquer la noblesse de leur caste pour masquer leurs faiblesses personnelles et de se servir ainsi des armes forgées par et pour de meilleurs combattants ; les moins doués pour l'action sont, là comme ailleurs, préposés aux contrôles, où ils peuvent se rendre odieux sans marquer une supériorité convaincante. Mais c'est moins dans la critique que dans la négociation que se manifestent des « imbattables ». Il faudrait, pour que les exigences de la mise à parité entre ministères pour l'élaboration des solutions soient satisfaites en fait, que l'on apprît partout, et vraiment, à travailler dès le début de carrière.

Cette supériorité professionnelle, dira-t-on, à supposer qu'elle soit réelle et non l'effet, en faux semblant, de privilèges ou de prestiges coutumiers, pourquoi s'exerce-t-elle, d'abord et surtout, au sein et du sein de la citadelle en question ? J'ai dit que des corrections m'avaient toujours paru souhaitables à cet égard. Mais il faut bien considérer encore la réalité que voici : ce n'est qu'au cœur de ce ministère particulier que le souci des grands équilibres est tout à fait primordial et sincère. Dès qu'on s'en éloigne — qui, de nous, n'en a pas fait l'expérience ? — et, qu'avec d'autres devoirs on connaît d'autres préoccupations, d'autres objectifs premiers, d'autres risques majeurs, on reste, certes, convaincu que le déficit, l'inflation et tout ce qui s'ensuit mettent le reste en péril, compromettent l'essentiel ; on perd, cependant, la même résolution, exclusive et farouche (Robert Schumann, quand j'étais, rue de Rivoli, son directeur de Cabinet, m'avait dédicacé sa photo en me qualifiant de « gardien du but ». Il est certain que j'ai tenu plus tard, sur le terrain de jeu, des places différentes). Sans doute, le chef du Gouvernement n'a pas de

raison d'être plus mou que son financier sur le sujet des grands équilibres ; et, pour l'aider à la rigueur, il pourrait tout aussi bien être secondé de plus près par les mêmes chiens de garde. Mais la fonction dont il s'agit là n'a-t-elle pas besoin d'un procureur avant le juge et de s'exercer à la barre pour être pleinement percutante ?

En outre, parce qu'il faudrait, en la déplaçant, la rendre « interministérielle », est-ce que l'expérience ne rend pas sceptique quant aux vertus pratiques de ce support et de ce mode d'administration ? Sait-on bien comment les choses vont aux Etats-Unis, sous l'autorité directe et générale du Président ? Les Britanniques, quant à eux, n'ont jamais donné beaucoup de poids au « Cabinet Office ». En tout cas, les « interministériels » marchent mal chez nous.

Les Finances, quand elles se targuent d'être les seules préposées aux objectifs les plus généraux, prétendent, en outre, être l'unique département ministériel qui ne défend pas des intérêts économiques particuliers. Cela n'est pas tout à fait exact : on se souvient de la protection qu'elles ont parfois assurée aux professionnels qui sont de son ressort au titre de la Banque, de la Bourse et des Assurances, notamment à l'époque de la Commission Rueff-Armand qui, en 1960, n'a pas reçu la permission de s'occuper de ces marchands-là. Mais il reste que les ministères techniques et les ministères sociaux se comportent beaucoup plus en partisans de leurs pupilles et qu'il n'est pas mauvais qu'ils puissent être contrés du dehors, avec force, par des « généralistes ».

N'est-ce pas d'ailleurs ce dernier trait qui fait des financiers publics une catégorie d'experts sans réelle concurrence pour les opérations de synthèse dans la conduite des affaires de l'Etat ? Ceux qui ont, par position et par entraînement, des vues générales n'ont-ils pas, du même coup, une compétence générale qui les qualifie pour proposer des mesures générales ? Bien que celles-ci atteignent, dans l'application, des réalités obscures, complexes, qu'il faudrait, dit-on avec constance, saisir autrement qu'ils ne le font.

DES MODIFICATIONS POSSIBLES

En définitive, je me demande donc si l'erreur commise à plusieurs reprises, sans conséquences notables, n'a pas été de chercher à affaiblir une place forte qui est irremplaçable, tandis que des réformes utiles, demandées pour d'honnêtes motifs, peuvent, sans doute, être obtenues par de simples changements de méthode.

Avant tout, il ne faut pas négliger le fait que les attributions du

Budget et du Trésor (les Impôts et la Comptabilité ayant une histoire assez à part) ont évolué, continuent d'évoluer d'elles-mêmes, à l'époque actuelle, par suite de circonstances et de volontés qui bousculent ces directions comme beaucoup d'autres. Au premier rang des causes, la décentralisation des pouvoirs administratifs et l'internationalisation des activités financières. Les armes dont disposait l'Etat tout-puissant, en l'arsenal de son super-ministère, ne sont plus, tout à fait, ce qu'elles étaient. A partir des sommets où la guerre et ses ruines, dans un étrange *vacuum*, les avaient fait monter, le centralisme et l'interventionnisme n'ont cessé de décroître. Mes collègues et moi, au milieu du siècle, partions de données très différentes de celles qu'ont connues, au même lieu, nos successeurs des années 60, 70, 80 et plus encore de celles qui sont désormais traitées à Bercy. Ces « marches » les a-t-on bien descendues ? Les allures se sont-elles heureusement adaptées, malgré les habitudes de la puissance et l'attachement à ses instruments ? Ne faisons ici allusion qu'aux plus récents paliers.

Dans la cage d'escalier du Budget : l'émancipation des collectivités locales, ces « pupilles » rendues peu « capables » par un jacobinisme persistant, bouleverse ce qu'on appelle encore la « tutelle », expression qui a singularisé quelque peu le droit administratif français dans l'univers des institutions modernes. S'y ajoute, avec le même effet souhaitable, l'essor des organisations privées qui participent, de diverses manières, au service du public, à des fins d'intérêt général, et qui sont ainsi considérées comme des « partenaires ». Entre les différentes personnes morales du système administratif, ainsi qu'entre elles et celles de la société civile, on dit bien, dans les discours, que les relations doivent être désormais plus de l'ordre contractuel que de l'ordre tutélaire. Mais ce que cela implique, dans les faits, quant à la transformation des méthodes budgétaires classiques, se développe-t-il bien ? En même temps, pour l'autorité budgétaire centrale, les choses ne se modifient pas que vers l'aval. Bien qu'il n'y ait guère, pour l'heure, d'autorité en amont (au niveau de la Communauté européenne, s'entend), la liberté de manœuvre à Paris n'est déjà plus ce qu'elle était.

Cela est encore plus marqué du côté du Trésor. Certes, les relations internationales ne cessent, malgré leur libération progressive, de renforcer le rôle de cette direction, négociateur principal dont la compétence est toujours incontestée en des matières de plus en plus complexes ; cette partie-là de ses services ne paraît être exposée à aucune perte de vitesse ; et sa puissance relative (exercée en bonne intelligence avec la direction voisine, chargée du Commerce exté-

rieur) ne fait guère question aujourd'hui. C'est plutôt vers l'intérieur du pays que le zèle du Trésor s'applique à des objets que la conjoncture oblige à réviser, parce qu'elle modifie nécessairement sa manière d'être, à la fois, bien tolérée et efficace. Le Trésor a été longtemps le banquier principal de l'économie, en faisant passer par ses caisses la plupart des financements, puis en déléguant ce soin à de très proches satellites, puis encore en soumettant nombre d'opérations à ses décisions formelles ; ainsi, sur la lancée, la renaissance et l'expansion des mécanismes normaux du marché de l'argent ont été, pour une grande part, l'œuvre active des bureaux d'un Trésor omniprésent, imaginatif et tant soit peu autoritaire, constamment sollicité, il est vrai, par les opérateurs de la Place. Ces bureaux n'ont pas cessé d'élaborer (par imitation ou invention) de nouveaux produits financiers, en tenant la main des professionnels jusqu'à se substituer à eux et en assortissant volontiers ces produits de leurs propres condiments (faveurs fiscales, subventions...) ; avec un Institut d'Emission également épris de tels soins, ils ont réglementé, sans craindre d'aller dans le détail, la plupart des opérations. Or, les intermédiaires financiers sont désormais affrontés à une compétition internationale de plus en plus libre, qui ne peut pas ne pas tempérer ce vigoureux paternalisme. Banquiers et boursiers n'iront sans doute pas à Bercy, dans les temps qui viennent, aussi assidûment qu'ils allaient rue de Rivoli. La direction du Trésor devra néanmoins veiller aux disciplines qui importent et dont la responsabilité ne peut être laissée à d'autres qu'elle. Son autorité devra donc « s'affirmer » différemment, compter davantage sur la séduction du vrai savoir, de l'idée juste et moins sur le tranchant d'actes souverains ; influencer mieux, faute d'organiser autant.

Je ne parle pas ici de la direction des Prix, devenue direction de la Concurrence, que je connais mal, non plus que de la direction des Assurances, à laquelle l'observation précédente est, sans doute, applicable, mais qui n'a jamais été aussi brillante et répandue, donc discutée, que sa sœur aînée. Quant aux Impôts et à la Comptabilité, déjà cités, comme le champ de leurs attributions ne s'est pas étendu, leur évolution ne s'apprécie pas de la même façon, en termes de « puissance » : leurs limites régaliennes n'ont pas changé, assignées par des lois précises à des agents intègres, depuis que la démocratie a fait son apparition.

Cependant, c'est pour l'ensemble de la grande maison qu'on notera — en passant — un événement plus récent encore et susceptible aussi d'avoir des effets heureux : son déménagement vers des locaux neufs, « fonctionnels », à Bercy. L'aile du Louvre qu'on lui a

fait quitter de force était tout à fait impropre à une telle administration. Hormis les bureaux de quelques grands chefs, peu pressés d'en bouger, tout y était étroit, inconfortable, mal équipé. Et cela ne pouvait pas ne pas avoir de conséquences pernicieuses sur le comportement des agents, jusqu'à des grades relativement élevés. On sait que la hiérarchie intermédiaire a souvent été la plus irritante pour les correspondants ; ses mauvaises conditions de travail n'étaient certainement pas pour rien dans des comportements qui l'ont fait mal supporter, engendrant ces rancœurs et ces colères qui font les réputations. Désormais, il faudra, certes, que les autres fonctionnaires fassent plus de chemin pour rencontrer des financiers impliqués dans la plupart des affaires traitées ou s'attendre à ce que, quand ceux-ci se déplacent, le temps perdu en transports affecte leur humeur. Mais, quand on est heureux au bureau, et qu'on y travaille mieux, on doit être, en moyenne, plus agréable, voire plus avisé.

Pour finir sur une réflexion moins frivole et un peu plus normative, je rappellerai une conviction qui n'est pas neuve et que je voudrais banale, touchant à ce qui peut perfectionner les relations entre la haute autorité des Finances et les autres forces. On a célébré, il y a quelques mois, le 30e anniversaire de la « Loi organique » relative aux lois de finances, sans évoquer assez, à mon gré — à côté de justes sujets de satisfaction — une espérance quelque peu déçue : la gestation progressive de « budgets d'objectifs », complétant et conditionnant les « budgets de moyens » traditionnels. Nous avons été nombreux, il y a longtemps déjà, à nous référer à des pratiques étrangères, que nous embellissions peut-être en les disant plus avancées que les nôtres, pour prôner des engagements réciproques, entre financeurs et financés, qui se fondent sur des résultats calculés, de préférence aux crédits-diktats, issus de simples marchandages. Le principe d'une telle substitution vaut, au-delà des procédures proprement budgétaires, pour les allocations et autorisations de toute sorte. Mais on n'a guère avancé dans cette voie d'une plus grande liberté donnée aux acteurs pour atteindre, en plusieurs années s'il le faut, avec ce qui est mis à leur disposition sans trop de contraintes préalables, sinon de précautions, des buts clairement mesurés, négociés, actés, dont l'atteinte est appréciée après coup, avec les sanctions prévues à la clé. On sait ce qu'il est advenu, notamment, de la « rationalisation des choix budgétaires » et le bilan assez mince des « budgets de programmes ». Est-ce que « l'évaluation » des actions, qui est, plus heureusement semble-t-il, très à la mode aujourd'hui, prendra le relais avec succès ? Je le souhaite vivement, considérant, pour simplifier l'idée, que le contrôle *a poste-*

riori est, à maints égards, meilleur que le contrôle *a priori* pour la pratique du *fair play* administratif et para-administratif. Il nécessite, bien évidemment, plus d'intelligentes concertations, au départ, suivies d'un « accompagnement » loyal, c'est-à-dire discret et utile, en cours d'exécution.

Je ne pense pas qu'il s'agisse là d'utopies ; ne serait-ce qu'en raison de l'importance prise, dans la réalité générale des mécanismes de la puissance publique, par l'art du « faire-faire », à côté de l'art du « faire ». Cette habileté, nouvelle ou renouvelée, n'est pas encore entrée suffisamment dans la formation des hauts fonctionnaires et n'a donc pas pris assez de place dans leurs ambitions ou leurs goûts, bien qu'elle ait, à mon avis, le plus d'avenir.

En toute hypothèse, l'apriorisme et l'arbitraire continuent de m'apparaître comme des signes d'impuissance, plus que comme des preuves de puissance.

RÉSUMÉ. — *Le ministère des Finances a-t-il en France plus de pouvoir relatif que dans les pays semblables ? Sa « puissance », souvent critiquée, combattue, mais toujours « affirmée », résulte-t-elle d'usages anciens ou de réalités permanentes ? Est-elle inusable ou fragile ? Que valent les modifications parfois proposées pour faire des hauts fonctionnaires de ce ministère des procureurs plutôt que des juges, ou des partenaires plutôt que des adversaires ?*