

JEAN CHOUSSAT

*Le budgétaire et le dépensier.  
Défense et illustration  
de la direction du Budget*

Le dossier portait, en grandes lettres noires, la mention : « MENACE : MESURES EN FAVEUR DES HANDICAPÉS ». En ce jour de septembre 1967, je découvrais la direction du Budget, son jargon et son style. J'allais y rester près de vingt ans, en ayant l'honneur de la diriger pendant plus de quatre ans, de 1981 à 1985. Tout au long de ces années, j'ai vécu les relations conflictuelles du budgétaire et du dépensier. Je livre ici l'ABC de cette vie conjugale tumultueuse.

B COMME BONNE CONSCIENCE

J'avais dûment été chapitré par le directeur du Budget de l'époque : « Vous direz non, encore non, toujours non. Vous passerez souvent pour un imbécile. N'en soyez pas affecté. Vous constaterez, au fil des mois et des années, que vous servez utilement l'État. »

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

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

ment inflationnistes. Peut-être se souvient-on de ce secrétaire d'Etat aux PTT qui avait cru bon, lors d'une grève, de traiter d'idiot le travail effectué par les agents des centres de tri postal. La maladresse n'avait pu être réparée qu'au prix d'importantes concessions. A peine étaient-elles connues que les principaux directeurs du ministère des Finances se précipitaient chez leur ministre pour réclamer l'équivalent au profit de leurs agents : il est impossible de comprendre le budgétaire si l'on ignore que l'une des principales caractéristiques de la dépense publique est d'être contagieuse.

L'expérience enseigne que les demandes des dépensiers sont toujours, année après année, sous tous les gouvernements, de l'ordre du double de ce que les budgétaires sont prêts à accepter. Le souci compréhensible de se ménager des marges de négociation n'est pas seul en cause. Le malentendu est plus profond. Qui pourrait contester — pour prendre des exemples d'actualité — la nécessité de construire davantage de logements sociaux, d'adapter le patrimoine universitaire au nombre d'étudiants, de renforcer l'effort de recherche, d'améliorer le sort des plus démunis ? Qui ? Mais la direction du Budget, bien sûr ! Son rôle n'est pas d'opérer un tri entre les bons dossiers, qui seraient automatiquement retenus, et les moins bons, naturellement écartés : il est — peu de dépensiers le comprennent — de tailler dans le vif des demandes légitimes, dont l'addition dépasse systématiquement les capacités de financement de l'Etat.

Le budgétaire n'étant pas moins intelligent que le dépensier, il ne peut procéder à longueur de journée à de telles amputations qu'en s'adossant à des principes qui lui paraissent supérieurs à ceux de ses interlocuteurs : il croit volontiers que les vertus macro-économiques de la maîtrise budgétaire l'emportent sur les inconvénients sectoriels des sacrifices qu'il impose. Il faut bien convenir, au demeurant, que nos partenaires étrangers, les observateurs internationaux et l'opinion publique elle-même sont plus sensibles au respect des grands équilibres qu'au détail de la cuisine budgétaire.

#### U COMME UKASE

Le budgétaire type ne fait pas dans la dentelle, il n'a pas d'états d'âme. Toute dépense nouvelle, aussi justifiée soit-elle aux yeux du dépensier, est *a priori* une « menace », qui déclenche tout naturellement un réflexe de légitime défense. Améliorer la situation des handicapés ? Menace ! Réduire le nombre d'élèves par classe ? Menace ! Augmenter le pouvoir d'achat des fonctionnaires ? Menace !

Le dépensier étant suspect par définition, il n'est pas jusqu'aux mesures d'économie qu'il proposera qui ne susciteront la méfiance des budgétaires les plus retors, qui y verront volontiers un piège. La direction du Budget ne se veut pas seulement la direction du refus, elle se veut la direction du pouvoir.

Les instruments utilisés pour asseoir ce pouvoir sont innombrables, des plus triviaux aux plus élaborés. En voici un échantillon.

L'arme la plus ancienne — et à vrai dire un peu désuète — est le silence : les demandes des dépensiers sont soigneusement classées et « mises à l'étude ». Si le demandeur s'impatiente, il est invité à fournir des informations complémentaires qui, hélas !, manquent au dossier. Un changement de Gouvernement ou un simple remaniement ministériel est toujours le bienvenu : les dossiers tombent avec les ministres.

Une arme plus subtile consiste, à l'inverse de la stratégie militaire, à montrer sa force pour pouvoir s'en servir. Tous les dépensiers qui ont participé au rite annuel des « conférences budgétaires » en conservent un souvenir exaspéré. Rien n'est épargné pour placer les demandeurs dans la position humble et soumise de quémandeurs. Le cérémonial commence traditionnellement par une longue attente dans les couloirs de la direction du Budget, où personne n'aurait l'idée de disposer des sièges. Les horaires de passage ne sont pas connus ou, s'ils le sont, ne sont pas respectés. Les dépensiers — toujours nombreux, car chacun tient à défendre son dossier — sont enfin introduits dans le bureau du responsable budgétaire, où ils s'entassent sur des chaises inconfortables, dans une atmosphère moite et enfumée. Le budgétaire, lui, est confortablement installé dans un large fauteuil, derrière un vaste bureau, flanqué d'un ou deux collaborateurs qui ont la mine de gardes du corps. J'ai connu un directeur de ministère particulièrement impulsif qui, chaque année, à peine assis, laissait tomber à dessein les volumineux dossiers empilés en équilibre sur ses genoux (les tables sont réservées aux budgétaires), ramassait furieusement les papiers éparpillés sur la moquette et se dirigeait vers la porte en jurant qu'on ne l'y reprendrait plus. Je constatais qu'il se refusait à la discussion et qu'il me faudrait donc, à regret, arrêter son budget sans son concours. Il se rasseyait en maugréant, transformant sa rébellion en soumission.

L'arme psychologique joue un rôle non négligeable. La négociation budgétaire n'a rien d'un combat de boxe, où il ne viendrait pas à l'esprit de l'un des pugilistes de laisser l'autre reprendre son souffle. Le bon budgétaire ne cherche pas la défaite de son interlocuteur, mais son accord. Il sait qu'il ne peut espérer obtenir ce

résultat s'il laisse la discussion atteindre son point de rupture. J'ai pu établir une loi quasi statistique selon laquelle le seuil de tolérance du dépensier est de l'ordre de sept ou huit refus successifs : dès que ce seuil est atteint, il est indispensable d'accepter la demande suivante pour faire baisser la tension. Le budgétaire conduisant la réunion à sa guise, il lui suffit d'évoquer au moment propice la mesure qui lui convient et de rendre les armes après une vive discussion, en ayant bien soin d'attribuer le bénéfice de sa défaite au plus influent de ses interlocuteurs, qui n'est pas toujours — loin s'en faut — le fonctionnaire le plus ancien dans le grade le plus élevé...

Le budgétaire expérimenté a une notion aiguë du temps. Il sait qu'il pourra obtenir après huit ou dix heures d'affrontement (les conférences budgétaires se prolongent souvent fort tard dans la nuit) ce qui n'aurait suscité que des haussements d'épaules ou des protestations véhémentes quelques heures plus tôt. Il « réserve » donc, chemin faisant, toutes les demandes qu'il lui paraît difficile de rejeter sans autre forme de procès. Le moment venu, il propose à ses interlocuteurs épuisés un compromis global, un « paquet », tout en se déclarant prêt à reprendre la discussion à son point de départ. Il suffit généralement d'une ultime concession pour emporter l'accord.

Le dépensier nourrit peu ou prou, au fond de lui-même, un complexe d'infériorité : le terme même de dépensier n'a-t-il pas une connotation péjorative dans le langage courant ? Le budgétaire, à l'inverse, est dans la position vertueuse du caissier qui défend son coffre face à des malfrats.

#### D COMME DÉFICIT

Le tonus du budgétaire est inversement proportionnel à la situation du budget. Est-on en excédent ? Le budgétaire est désarmé, ses critères habituels deviennent flous, ses modes de pensée traditionnels sont pris en défaut. Plonge-t-on au contraire dans le déficit ? Il retrouve alors ses réflexes, sa vigueur, sa raison d'être.

La recherche inlassable de l'équilibre budgétaire est évidemment l'objectif permanent de la direction du Budget. Lorsqu'il est atteint, sa défense intraitable l'emporte sur toute autre considération. L'équilibre étant depuis de longues années, et encore aujourd'hui, hors d'atteinte, la politique budgétaire a dû se donner des objectifs de substitution, conçus de telle sorte qu'ils permettent de maintenir sous forte contrainte le dialogue avec les dépensiers. Peu important

les modalités de la contrainte, qu'il s'agisse de limiter le déficit à un certain pourcentage du produit intérieur brut, de réduire le déficit d'une année sur l'autre, de prendre comme référence la situation budgétaire des pays voisins : l'essentiel — vital pour le budgétaire — est de se doter d'un objectif suffisamment ambitieux pour que les dépensiers passent sous ses fourches caudines.

Le budgétaire n'est à l'aise que dans le drame, dont l'intensité donne l'exacte mesure de son pouvoir : les commissions de la hache jadis, plus près de nous les plans de redressement, les programmes d'économies, les annulations de crédits sans préavis ont pour effet immédiat de mobiliser les énergies et de mettre la direction du Budget en ordre de bataille. Le budgétaire jouant volontiers les Cassandra, il trouve dans le drame non seulement la justification de ses mises en garde réitérées, mais aussi l'occasion de regagner le terrain qu'il a dû parfois céder aux dépensiers.

Il ne faudrait pas pousser beaucoup les budgétaires pour leur faire admettre qu'ils appartiennent à une institution quasi indépendante, auto-investie de la mission de défendre les deniers publics. Il y a du despote éclairé au fond de tout budgétaire.

Parmi ses innombrables rôles, le budgétaire joue à merveille celui — indispensable en démocratie — de bouc émissaire. Notre système éducatif est-il dégradé ? C'est la faute du Budget. Les conflits sociaux se multiplient-ils ? C'est encore la faute du Budget. Les prisons sont-elles surpeuplées ? C'est toujours la faute du Budget.

C'est faire beaucoup d'honneur aux budgétaires que de leur prêter un tel pouvoir. S'ils reconnaissent volontiers leurs travers, ils revendiquent hautement le bénéfice de quelques mérites.

## G COMME GESTION

Contrairement à un cliché complaisamment répandu, le budgétaire n'est pas seulement l'homme de la négation et du court terme. Il se sent investi de responsabilités à la mesure de ses pouvoirs. Principal actionnaire du « holding Etat », dont les différentes administrations sont autant de filiales contrôlées à 100 %, il est animé de longue date par la préoccupation constante d'une plus grande efficacité de la gestion publique.

Il y a donc contresens à imaginer que le budgétaire aurait les yeux rivés sur le principe étrié de l'annualité budgétaire tandis que le

dépensier porterait intelligemment son regard sur le moyen et le long terme. La réalité est bien souvent l'inverse. Le dépensier a par définition des « clients » — élus, syndicats, catégories socioprofessionnelles, groupes de pression de toute nature — qui exigent des satisfactions immédiates sans remise en cause, bien entendu, des droits acquis. Le dépensier est au contact, le budgétaire ne l'est pas : retranché dans sa citadelle, il ne reçoit jamais ni syndicats, ni délégations d'aucune sorte. Il n'a finalement à faire, en la personne du dépensier, qu'à un intermédiaire. Il dispose ainsi d'une grande liberté de pensée et de proposition.

Je me souviens que le premier dossier qui me fut confié, à mon arrivée au Budget en 1967 concernait les Charbonnages de France. Il était évident, dès cette époque, que le charbon national était condamné et qu'un plan de fermeture des bassins devait être mis en œuvre. Le budgétaire eut une vision plus prospective que celle du dépensier.

Les exemples peuvent être multipliés : le budgétaire a mieux vu que d'autres, ou avant d'autres, l'évolution prévisible des chantiers navals, l'indispensable restructuration du réseau SNCF, la croissance problématique des charges de retraite, les effets cumulatifs de la dette publique, les risques liés aux exportations vers des pays insolubles, etc.

Convenons cependant que le budgétaire, s'il est plus porté sur les vues à long terme qu'on ne veut bien le croire, analyse mieux les risques que les chances : régresser, fermer, renoncer, abandonner sont des notions qui font davantage partie de son univers que développer, augmenter, créer, investir. Cette opposition des schémas mentaux est l'une des différences profondes entre le budgétaire et le dépensier. Il y a entre eux toute la distance, incommensurable, qui sépare le pessimiste de l'optimiste. Le budgétaire, qui a une conscience aiguë de la prodigieuse inertie de la dépense — qui ne fait que traduire celle des comportements —, tente sans relâche de recréer des marges de manœuvre, que le dépensier n'a de cesse de consommer. C'est là que se trouve l'explication de la traditionnelle allergie du budgétaire à l'égard de tout ce qui lui paraît figer l'avenir et anticiper sur l'équilibre toujours aléatoire des recettes et des dépenses, qu'il s'agisse des plans pluriannuels, des lois de programmation ou plus généralement de tous les engagements chiffrés à moyen terme. Il dénonce volontiers dans ce type d'approche — et il est en cela en avance sur le dépensier dans la conception d'une nouvelle problématique budgétaire — l'absence des contreparties tangibles : il veut bien signer des contrats, pas des chèques en blanc.

## E COMME ÉTAT

Le budgétaire se juge volontiers comme l'ultime défenseur de l'Etat. Le dépensier a nécessairement une clientèle, des administrés, des usagers. Le budgétaire se veut le représentant intransigeant et quasi exclusif de l'intérêt général. Il y a toujours en lui un intégriste qui sommeille.

Cette vocation austère de moine-soldat (la première femme administrateur civil n'est arrivée au Budget qu'en 1972...) le porte souvent à des excès. Mais elle lui donne aussi la force d'ébranler les certitudes et de faire vaciller les tabous dont les dépensiers sont souvent prisonniers.

Le budgétaire a compris avant d'autres que l'intérêt et la crédibilité de l'Etat lui interdisaient de prôner inlassablement la modernisation de notre économie et de notre société sans entreprendre simultanément un énorme effort de modernisation de la gestion publique. L'arrivée de la gauche au pouvoir a incontestablement favorisé cette prise de conscience — au demeurant tardive — et a facilité le déclenchement d'un processus qui est loin d'avoir atteint son terme.

Le renouveau du service public est un thème à la mode. L'Administration bouge. L'une des principales origines du mouvement peut être située en 1983-1984 quand, pour la première fois dans l'histoire, à l'instigation des budgétaires, qui défendaient cette thèse depuis des années, la courbe ascendante des effectifs de la Fonction publique a été stabilisée, puis infléchi à la baisse. Une telle évolution, une telle révolution, était, il y a peu d'années encore, un sujet tabou. Les dépensiers unanimes considéraient comme allant de soi une augmentation régulière des effectifs, qu'ils ne prenaient d'ailleurs guère la peine de justifier, sinon de façon très sommaire : la complexité croissante de la réglementation, les exigences accrues des usagers, la réduction de la durée du travail, la nécessité de lutter contre le chômage avaient bon dos. Le Budget a mené un long combat solitaire pour convaincre les décideurs que le seul levier permettant de rompre avec l'immobilisme résidait dans la réduction des effectifs. Faute de disposer de l'aiguillon du marché, quel autre substitut mettre en place pour donner l'élan nécessaire à la modernisation des méthodes, à la simplification des réglementations, à l'informatisation des procédures, à la formation continue du personnel, à la déconcentration des responsabilités, au renouvellement du dialogue social ?

Le budgétaire croit, par fonction, à la possibilité d'une gestion publique moderne et compétitive — s'il n'y croit pas, il s'est trompé sur sa vocation. Il n'y a au demeurant nul paradoxe à voir le Budget

se placer à l'avant-garde d'un secteur public rénové. Il se fait, là comme ailleurs, l'avocat de l'efficacité et de la performance. Comment s'étonner que ses vues ne convergent pas toujours avec celles des dépensiers, trop souvent convaincus que l'Etat ne saurait rivaliser avec le dynamisme du secteur privé ? Le débat reste ouvert mais le temps est révolu, Dieu merci, où un secrétaire d'Etat sans portefeuille étant apparu dans la composition d'un Gouvernement, on apprenait dans les jours suivants que, n'ayant en effet aucune attribution, il s'occuperait de la Fonction publique...

#### T COMME TECHNICIEN

Le Budget n'occuperait pas la place qui est la sienne au sein de l'Administration française s'il n'était composé d'excellents techniciens. Le budgétaire est un vrai professionnel : professionnel des techniques et procédures budgétaires, cela va sans dire, mais professionnel aussi des principaux domaines d'intervention de l'Etat, professionnel de la négociation, professionnel également des relations souvent complexes entre l'administratif et la politique.

Le temps n'est plus (mais a-t-il existé ailleurs que dans la légende ?) où il suffisait que l'adjoint d'un chef de bureau du Budget laisse tomber un « non » dédaigneux en réunion interministérielle pour que l'affaire soit entendue et la séance levée. Si le budgétaire use encore, parfois, de l'argument d'autorité, sa principale force vient de sa parfaite connaissance des dossiers. Il n'est pas rare qu'il les maîtrise mieux que le dépensier. Cette constatation n'emporte aucun jugement de valeur sur la compétence respective des interlocuteurs. Certes, la direction du Budget est plus riche en hommes et en femmes de qualité que beaucoup d'administrations. Mais l'essentiel est ailleurs : dans la bataille qui l'oppose au dépensier, le budgétaire impose son terrain (au sens littéral du terme : son bureau), ses critères, ses délais, ses procédures, et jusqu'à la présentation matérielle des dossiers. Dans ces conditions, la bataille est à moitié gagnée avant que d'avoir commencé. La capacité de travail et la maîtrise des problèmes font le reste, sauf évocation au niveau politique : mais quel dépensier osera soumettre des dizaines de questions techniques à l'arbitrage du ministre des Finances ou du Premier ministre ? Quel dépensier prendra le risque, sauf en enjeu majeur, d'un conflit ouvert avec son correspondant budgétaire, dont il sait qu'il devra solliciter le concours tout au long de l'année pour régler les mille et un problèmes que pose toujours l'exécution du Budget ?



La force budgétaire est celle de toute entreprise performante : une technicité élevée conjuguée à une position dominante.

Le jargon budgétaire est à cet égard plus éloquent qu'un long discours : la procédure annuelle d'élaboration du Budget s'ouvre par une « lettre de cadrage », qui détermine les principales orientations pour l'année à venir, et se termine par une « lettre-plafond », qui fixe le montant global des crédits alloués à chaque ministère. Dans l'intervalle, le dépensier n'aura pu obtenir une partie — généralement modeste — des « mesures nouvelles » qu'il réclame qu'après que son Budget eut été préalablement invité à financer les « mesures acquises », puis les « mesures inéluctables », voire les « transferts de dépenses » en provenance d'autres ministères. Est-ce la faute du budgétaire si, une fois ces mesures financées, il ne reste guère de place pour les projets qui tiennent à cœur au dépensier... ?

Il n'y a pas de technique qui vaille sans un bon réseau d'information. Le budgétaire est présent au cœur du dispositif adverse grâce aux contrôleurs financiers implantés dans chaque administration ; il participe à la quasi-totalité des réunions interministérielles et des arbitrages ; il connaît seul, à tout moment de l'année, la situation exacte de l'exécution de la dépense ; il a enfin — *last but not least* — un accès privilégié aux centres de décision, souvent peuplés d'agents (j'utilise à dessein ce terme équivoque !) issus de la direction du Budget.

Chacun aura compris que j'ai, ici et là, forcé le trait, parfois jusqu'à la caricature. Je ne souhaite pas, cependant, laisser croire (qui le croirait d'ailleurs ?) que le budgétaire appartiendrait à une sorte d'espèce supérieure, n'obéissant qu'aux rites et aux règles de sa tribu. La direction du Budget a une conscience aiguë du service de l'Etat et son loyalisme n'a jamais été pris en défaut. Mais elle a appris de longue date qu'elle manquerait gravement à sa mission en faisant preuve de servilité. Peut-être cette indépendance d'esprit la distingue-t-elle d'autres administrations et lui donne-t-elle la force de mener les combats les plus difficiles.

L'image que j'ai donnée des relations du budgétaire et du dépensier pourrait laisser penser, à tort, que c'est un jeu d'enfant pour le premier que d'imposer ses vues au second : ce serait largement sous-estimer la formidable dynamique intrinsèque de la dépense. Les armes dont dispose le budgétaire lui permettent seulement, et dans le meilleur des cas, de rétablir l'équilibre des forces en présence. N'est-ce pas moral ?

RÉSUMÉ. — *Le budgétaire et le dépensier obéissent à des logiques différentes. Moine-soldat, despote éclairé, intégriste des finances publiques, le budgétaire est un professionnel convaincu d'être le dernier rempart contre le déficit, le gaspillage, l'inflation, bref l'anarchie ! Le dépensier est un homme de terrain, confronté à la montée incessante des besoins, aux pressions de ses propres agents, des usagers, des administrés, des catégories socioprofessionnelles de tous ordres. Le premier dispose d'instruments redoutables, le second est porté par la dynamique intrinsèque de la dépense. Bref, contrairement aux apparences, un combat à armes égales.*