ALEXANDRE SINÉ

CYCLES DE VIE À BERCY

VINGT-DEUX MOIS POUR RÉUSSIR AUX COMMANDES DES FINANCES

39

À la tête de Bercy comme des autres ministères, le temps a tendance à s'accélérer. Ainsi, si l'on parle souvent des contraintes économiques, budgétaires, juridiques et fiscales pour exprimer la difficulté de la mission des ministres financiers, il faut aussi souligner l'importance du calendrier, qui contraint de plus en plus leur action publique.

Il y a quelques heures le Président de la République ou son secrétaire général vous ont appelé. C'était quelques minutes avant l'annonce publique, sur le perron du palais de l'Élysée, de la constitution du gouvernement. Depuis plusieurs jours, les médias et le Tout-Paris bruissaient de mille rumeurs sur le futur casting gouvernemental et, dans la résultante de ce jeu à mille variables, vous avez hérité d'un maroquin à Bercy. Sitôt l'annonce du nouveau gouvernement, vous avez rassemblé quelques fidèles et vous avez filé vers la citadelle de verre qui borde la Seine pour prendre d'assaut l'hôtel des ministres.

Le calendrier s'accélère alors considérablement : en quelques jours, il vous faut constituer une équipe resserrée avec votre nouveau directeur de cabinet, répondre aux demandes des directions de votre administration qui ont besoin d'orientations et de décisions. Il vous faut également exister au niveau médiatique, répondre aux sollicitations des journalistes, rendre visite à vos homologues européens, rencontrer les directeurs d'administration centrale, les représentants du monde économique, les partenaires sociaux du ministère... et surtout mettre en œuvre la politique économique et financière pour laquelle la majorité a été élue.

Le premier soir, après une journée très dense, vous vous demandez combien de temps vous avez devant vous pour agir, pour transformer,

pour réformer, pour mettre en œuvre votre programme, pour répondre aux attentes des Français, des acteurs économiques, des partenaires de la France et, globalement, pour contribuer à résoudre les problèmes publics. Pour le dire simplement, au moment où vous êtes nommé, de combien de temps disposez-vous pour changer des choses ?

L'examen du passé nous apporte quelques réponses sur la longévité des fonctions ministérielles à Bercy et sur son impact sur ceux qui occupent ces prestigieuses fonctions. Quelle espérance de vie moyenne les ministres ont-ils ? Leur longévité a-t-elle tendance à s'accroître ou à se réduire ? Est-elle analogue à celle de leurs principaux homologues européens, allemands et anglais ? Quel est l'impact de la durée d'exercice de ces fonctions sur la manière de gouverner ? Que se passe-t-il après Bercy, y a-t-il une vie politique après Bercy ?

40

UN HORIZON TEMPOREL QUI A TENDANCE À SE RÉDUIRE

Si pour certains écrivains désabusés l'amour ne dure que trois ans, il faut bien constater qu'en règle générale la fonction de ministre dure encore moins qu'une histoire d'amour. Et singulièrement à Bercy. Et singulièrement en France. Et ceci, aussi bien pour les fonctions de ministre du Budget que pour celles de ministre de l'Économie et des Finances.

Une longévité en baisse tendancielle à la tête du ministère du Budget, mais avec des exceptions

Depuis 1959, sous la V^e République, le ministre du Budget exerce sa fonction un peu moins de deux ans ou, pour être précis, un peu plus de vingt-trois mois en moyenne. On peut donc considérer qu'à sa prise de fonction l'« espérance de vie » d'un nouveau ministre n'excède pas deux ans. Bien évidemment, il ne s'agit en aucune manière d'une donnée prédictive : ce n'est qu'une moyenne sur la base des expériences passées et il y a des contre-exemples importants, dans un sens comme dans l'autre, mais cela donne une indication.

L'analyse précise des durées de mandats des ministres du Budget fait apparaître les exceptions. En premier lieu, Robert Boulin (2089 jours) est le seul ministre du Budget à avoir exercé la fonction plus de quatre ans (cinq ans et huit mois). Certains autres ministres ont connu de longs mandats comme Valéry Giscard d'Estaing (1 106 jours), Maurice Papon (1 134 jours), Henri Emmanuelli (1 094 jours), Michel Charasse (1 557 jours) et Christian Eckert (1 134 jours). Le seul ministre à avoir

exercé un mandat pendant plus de trois ans depuis 1992 est Christian Eckert. Autrement dit, dans le dernier quart de siècle, on fête rarement son troisième anniversaire à la tête du ministère du Budget. Ainsi, on peut raisonnablement considérer qu'il y aura, au cours d'un quinquennat, au moins deux, voire trois ministres du Budget.

En outre, cette moyenne de vingt-trois mois sous la V^e République doit être nuancée car on observe une diminution tendancielle de la longévité des ministres du Budget dans leurs fonctions. En effet, si l'on considère la période 2002-2017, on tombe à moins de vingt mois en moyenne depuis la mise en place du quinquennat présidentiel.

Ainsi, dans les années 1960, les projets de loi de finances ont été préparés par seulement trois ministres en dix ans: Valéry Giscard d'Estaing, Robert Boulin et Jacques Chirac ont ainsi été plus de trois ans et demi en fonction en moyenne. Les années 1970 sont atypiques, l'instabilité ministérielle est importante mais, dans les années 1980, on passe sous la barre des trois ans à la tête des finances publiques: Laurent Fabius, Henri Emmanuelli, Alain Juppé et Michel Charasse restent en poste trente-trois mois en moyenne, soit deux ans et neuf mois. La réduction de la longévité ministérielle se poursuit dans les années 1990: on passe sous la barre des deux ans, avec une moyenne de dix-neuf mois (ministères de Martin Malvy, Nicolas Sarkozy et Florence Parly).

41

Dans les années 2000, on reste sous les deux ans en moyenne (vingt-deux mois avec les ministères d'Alain Lambert, de Dominique Bussereau, de Jean-François Copé, d'Éric Woerth et de François Baroin), mais certains ministres restent un peu plus longtemps (notamment Éric Woerth et Jean-François Copé). Dans les années 2010, la moyenne des ministères (Valérie Pécresse, Jérôme Cahuzac, Bernard Cazeneuve, Christian Eckert) tombe à dix-sept mois malgré la longévité de Christian Eckert.

Si l'on procède à un ajustement linéaire sur l'ensemble de la V^e République, ce qui a tendance à renforcer les écarts en début et en fin de période, on passe en gros de neuf cents jours de durée d'un ministère du Budget (environ deux ans et demi) dans les années 1960 à cinq cents jours (moins d'un an et demi) pour la période contemporaine.

En résumé, cette analyse amène à considérer qu'un mandat de ministre du Budget a désormais tendanciellement une longévité d'environ un an et demi, qu'en moyenne elle est le plus souvent inférieure à deux ans depuis les années 1990, mais qu'elle peut dépasser exceptionnellement trois ans.

Un long ministère de l'Économie par décennie

De la même façon, sous la V^e République, le ministre de l'Économie et des Finances exerce sa fonction environ vingt-deux mois en moyenne, soit à peu près autant que son homologue du Budget.

Comme pour leurs homologues du Budget, on constate une baisse tendancielle de la longévité des ministres de l'Économie et des Finances. En effet, si l'on considère la période 2002-2017, on tombe à un an et quatre mois, soit des ministères de moins d'un an et demi en moyenne depuis la mise en place du quinquennat.

Cette baisse tendancielle est régulière depuis un demi-siècle: en moyenne, trente-cinq mois dans les années 1970; vingt-huit mois dans les années 1980; vingt mois dans les années 1990; dix-neuf mois dans les années 2000; et quatorze mois dans les années 2010 (à fin 2017).

42 Toutefois, si la tendance en moyenne est analogue à celle des ministres du Budget, le ministère de l'Économie et des Finances a une spécificité: les écarts-types sont plus importants autour de cette moyenne et de son évolution. Dit autrement, on observe à la fois davantage de ministères courts et de ministères longs, et il existe toujours, dans chaque décennie, un ministre de l'Économie et des Finances qui occupe la fonction durant trois ans ou davantage.

Sur le fondement du seul critère de la longévité, on distingue ainsi clairement trois types de ministres de l'Économie et des Finances assez uniformément répartis depuis 1959.

La première catégorie recouvre les ministres de l'Économie et des Finances qui ont marqué durablement leur ministère et dont l'exercice de la fonction aura duré plus de mille jours. On en décompte cinq: Valéry Giscard d'Estaing à deux reprises dans les années 1960 (quatre ans et onze mois entre 1969 et 1974, et trois ans et onze mois entre 1962 et 1966); René Monory à la fin des années 1970 (trois ans et un mois entre 1978 et 1981); Jacques Delors dans les années 1980 (trois ans et un mois entre 1981 et 1984); Pierre Bérégovoy au tournant des années 1990 (trois ans et dix mois entre 1988 et 1992); Christine Lagarde dans les années 2000 (quatre ans entre 2007 et 2011). Ainsi, au cours d'une décennie, il semble toujours y avoir un ministre de l'Économie et des Finances qui exerce sa fonction de manière prédominante pendant plus de trois ans.

Une deuxième catégorie de ministres a une longévité moyenne comprise entre un an et demi et deux ans et demi. Par ordre décroissant de longévité, cette catégorie regroupe: Dominique Strauss-Kahn; Michel Debré; Jean-Pierre Fourcade; Thierry Breton; Edouard Balladur; Edmond

Alphandéry; Laurent Fabius; Wilfrid Baumgartner; Emmanuel Macron; Francis Mer; Pierre Moscovici; Jean Arthuis; Pierre Bérégovoy et Raymond Barre. Cette catégorie est la plus fréquente et se retrouve dans les autres ministères : c'est la norme.

Enfin, il y a ceux qui restent moins d'un an aux commandes de Bercy : Antoine Pinay; Michel Sapin; François-Xavier Ortoli; François Baroin; Nicolas Sarkozy; Christian Sautter; Arnaud Montebourg; Alain Madelin; Hervé Gaymard; Maurice Couve de Murville; Jean-Louis Borloo. C'est dans cette catégorie que l'on trouve les « ministres de transition », qui occupent quelques mois la fonction avant des échéances électorales majeures (comme François Baroin avant 2012 ou Michel Sapin avant 2017) ou certains « accidents politiques » qui entraînent une cessation de fonction prématurée (comme Hervé Gaymard en 2005, Jean-Louis Borloo en 2007 ou Arnaud Montebourg en 2014).

43

À nouveau, il ne s'agit en aucune manière de données prédictives, mais cela donne une indication. La baisse tendancielle des mandats ministériels amène ainsi à considérer qu'à Bercy un ministère a désormais tendanciellement une longévité inférieure à deux ans, mais que celle-ci peut dépasser exceptionnellement trois ans, notamment pour la fonction de ministre de l'Économie.

Une longévité moindre

que celle de leurs interlocuteurs administratifs ou internationaux

Cette baisse de l'horizon temporel a-t-elle son pendant dans l'administration ? Ou, au contraire, l'administration, qui incarne la continuité de l'action publique et le temps long, est-elle plus stable ?

Sur la base de la seule analyse des fonctions de directeur du Budget, on observe que la longévité des directeurs d'administration centrale est naturellement plus importante que celle des ministres. Par exemple, les directeurs du Budget exercent leur fonction en moyenne plus de quatre ans, soit le double de leurs ministres de tutelle.

Toutefois, la longévité de ces hauts fonctionnaires est marquée par une baisse tendancielle analogue à celle des politiques. Sur la période récente, la durée moyenne s'est réduite à moins de trois ans depuis les années 2000, contre plus de cinq ans entre 1945 et 1975. Toutefois, les mandats de ces hauts fonctionnaires restent globalement deux fois plus longs que ceux de leurs ministres, ce qui permet notamment de préserver une continuité dans le traitement des affaires publiques, dans un contexte de turnover politique plus fréquent.

Par ailleurs, on constate une longévité des ministres français inférieure

à celle de leurs homologues allemands et anglais. Dans nos travaux de comparaisons internationales (qui concernent cinq ministères en France, en Allemagne et au Royaume-Uni) portant sur la période 1981 à 2005, on avait noté que Bercy avait connu quatorze ministres des Finances en vingt-quatre ans lorsque l'Allemagne n'en avait connu que quatre (Gerhard Stoltenberg, Theo Waigel, Oskar Lafontaine, Hans Eichel) et le Royaume-Uni cinq (Nigel Lawson, John Major, Norman Lamont, Kenneth Clarke, Gordon Brown)¹. On observe, par exemple, que Theo Waigel est resté neuf ans et demi à la tête du *Bundesfinanzministerium*. Il n'est ainsi pas rare que les ministres des Finances allemands ou anglais voient passer deux ou trois ministres français pendant la durée de leur mandat. Ces constats sont proches de ceux que l'on peut faire pour les autres périmètres ministériels (Défense, Affaires étrangères, Agriculture...), qui ont également d'importants sujets de préoccupation en matière de coordination européenne.

44

Sous réserve d'analyses plus approfondies, il semble donc que les ministres financiers se retrouvent, comme leurs homologues du gouvernement, être les acteurs qui ont le moins de temps devant eux parmi leurs principaux interlocuteurs, ce qui peut les affaiblir face à des stratégies attentistes ou dilatoires.

CYCLES DE VIE, GOUVERNANCE ET DESTINS POLITIQUES APRÈS BERCY

Pourquoi la longévité des ministres se réduit-elle ?

Pour expliquer cette accélération du temps politique à Bercy comme dans le reste du gouvernement, on peut avancer plusieurs facteurs : certains relèvent du système politique, d'autres tiennent aux acteurs politiques et à leurs trajectoires individuelles et, enfin, d'autres encore relèvent des politiques publiques et de la gouvernabilité.

Les premiers facteurs explicatifs relèvent des dynamiques de l'agenda politique et électoral². De ce point de vue, une partie de la baisse tendancielle de la durée des fonctions ministérielles s'explique par le décalage entre le septennat présidentiel et les mandats parlementaires dans les

1. Cf. Alexandre Siné, *L'Ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, 2006 ; *id.*, « Politique ou management public : le temps de la politique et le temps de la gestion publique », *Politiques et management public*, vol. 23, n° 3, 2005, p. 19-40.

2. Cf. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984), New York (N. Y.), Pearson, 2010.

années 1980 et 1990, mais la poursuite de cette baisse dans les années 2000 et 2010 résulte plutôt d'une gestion politique des gouvernements par les présidents, qui sont devenus, notamment depuis le quinquennat, les vrais maîtres des horloges.

En effet, si l'instauration du quinquennat a apporté une grande stabilité aux majorités présidentielles, cela n'est pas le cas pour les gouvernements. Parce que le Premier ministre, dans notre régime présidentiel, est choisi par le président de la République et qu'il n'est pas le chef de la majorité issue des élections législatives, les remaniements constituent un levier d'action politique majeur pour le chef de l'État. Ajuster la composition du gouvernement permet une gestion politique du quinquennat et constitue un moyen de surmonter des échéances électorales intermédiaires (municipales, européennes, sénatoriales...) ou de se redonner du souffle. Ainsi, il y a toujours plusieurs moments de respiration dans les mandats présidentiels de cinq ans et Bercy, comme les autres grands ministères, peut être concerné notamment s'il y a une réorientation de la politique économique, comme ce fut le cas sous la présidence de François Hollande.

45

La deuxième série de facteurs explicatifs relève des caractéristiques des détenteurs des fonctions ministérielles et de leur parcours politique. La longévité de certains ministres peut être durable en raison de leur légitimité particulière (par exemple, Christine Lagarde), tandis que le mandat de certains est écourté en raison de mises en cause personnelles, qu'elles soient de nature politique (Hervé Gaymard) ou judiciaire (Jérôme Cahuzac). Il est aussi des ministères écourtés car le ministre est promu à Matignon ou ailleurs, comme nous le verrons. Ces facteurs sont contingents et non prédictibles.

La troisième série de facteurs explicatifs ressortit des politiques publiques inscrites à l'agenda du gouvernement, ainsi que des difficultés politiques et des mobilisations associées : difficultés à faire passer une réforme, problèmes de ressources financières, mobilisations hostiles à un projet gouvernemental, affaires ou scandales, perte de légitimité ou absence de soutien politique ; *a contrario*, réussite particulière dans la mise en œuvre d'une réforme difficile, décision populaire comme une baisse d'impôts ou des moyens supplémentaires accordés pour une politique publique, la suppression d'une interdiction ou d'une contrainte. La gestion de l'agenda gouvernemental, le choix des réformes et de leur tempo, constituent le fondement de l'art politique pour durer malgré les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des politiques publiques.

L'agenda électoral, les épreuves politiques et l'agenda gouvernemental... il faut en permanence lutter contre l'érosion du temps sur le capital politique. Une chose est sûre, comme le dit l'adage latin, au gouvernement comme ailleurs, chaque heure passée rapproche de la fin comme une inéluctable loi d'airain du temps qui passe : *omnes vulnerant, ultima necat*.

Longévité et gouvernance

L'accélération du cycle de vie et la réduction de l'horizon temporel des ministres de Bercy ont-elles un impact sur la manière de gouverner ? La réponse peut s'apprécier à deux niveaux.

46 Au niveau de l'agenda gouvernemental, la baisse de la longévité ministérielle crée un décalage entre le temps des politiques publiques et le temps dont disposent ceux qui les engagent et les portent. En effet, il n'est pas rare qu'un projet de loi important mette près d'un an à être élaboré, notamment si la réforme nécessite une concertation préalable, un an à être discuté et voté au Parlement, et qu'il faille plusieurs mois pour en prendre les décrets d'application.

L'exemple le plus patent de ce hiatus est le processus budgétaire. La préparation d'une loi de finances débute à l'automne de l'année $n - 2$ (soit quinze mois environ avant le début de l'exercice) par la définition de la stratégie pluriannuelle de finances publiques transmise aux autorités communautaires. La préparation du budget se déroule à compter de janvier de l'année $n - 1$, avec d'importants arbitrages budgétaires au printemps et à l'été pour faire rentrer la couette dans la valise. Le projet de loi de finances est présenté en septembre de l'année $n - 1$ et discuté au Parlement jusqu'à décembre. La gestion du budget s'étend alors sur toute l'année n et la clôture des comptes s'effectue ensuite au cours du premier trimestre de l'année $n + 1$ et le projet de loi de règlement est présenté au Parlement en juin de l'année $n + 1$. Il se déroule ainsi, selon un calendrier glissant, environ trois ans entre les grandes orientations budgétaires et le compte rendu d'un exercice. Bien évidemment, lors des changements de majorité en début de quinquennat, les arbitrages sont revus durant l'été, mais le nouveau gouvernement a peu de temps pour marquer de son empreinte le premier budget de l'année suivante. Ainsi, avec une longévité moyenne de vingt-deux mois, il est rare que le ministre qui rend compte devant le Parlement soit celui qui ait porté les objectifs de politique économique et les arbitrages budgétaires entre les politiques publiques.

Par conséquent, le plus souvent, les ministres gèrent des budgets élaborés par leurs prédécesseurs (fréquemment de la même majorité)

et ils élaborent des budgets, des politiques économiques ou initient des réformes dont ils n'ont pas souvent à gérer la mise en œuvre et encore moins à en assumer les conséquences devant le Parlement.

Au niveau des stratégies des acteurs politiques, on peut faire l'hypothèse que ceux-ci intègrent leur « espérance de vie » dans leurs décisions politiques. Il s'agit d'une approche classique en économie qui s'exprime par le concept de « cycle de vie », concept que la science économique a souvent emprunté à la biologie pour montrer, par exemple, l'adaptation des comportements en matière de consommation et d'épargne des acteurs économiques à leur espérance de vie³.

On peut donc penser que la baisse de l'horizon temporel des acteurs ministériels constitue une incitation, au sens économique du terme, dans la manière de traiter les problèmes publics. Si les acteurs politiques cherchent à optimiser leurs décisions publiques en maîtrisant leurs coûts, leurs risques et leurs bénéfices, qu'ils soient financiers, économiques, politiques, sociaux, opérationnels ou autres⁴, on peut considérer que :

– les sujets politiquement sensibles et dont le traitement est risqué (en termes financiers, économiques, sociaux, opérationnels...) alors que leurs bénéfices immédiats sont modérés auront tendance à être reportés dans la mesure du possible selon une stratégie de *blame avoidance* (« évitement du blâme »)⁵;

– les sujets coûteux d'un point de vue politique, financier, social... et dont les avantages et les bénéfices (politiques, financiers, sociaux, opérationnels...) sont de long terme auront tendance à être évités ou reportés ;

– les sujets dont les bénéfices (politiques, financiers, sociaux, opérationnels...) sont immédiats et les coûts ou les difficultés de mise en œuvre sont longs à venir ont plus de chances d'être initiés et portés politiquement (quitte à reporter les problèmes sur les successeurs).

En conséquence, la baisse de l'horizon temporel constitue une incitation qui ne favorise pas la prise en compte du long terme dans l'action publique et risque d'induire des stratégies d'ajustement de l'agenda gouvernemental déterminé par un agenda politique de plus en plus rapide et de plus en plus marqué par le court terme.

3. Albert Ando et Franco Modigliani, « The "Life Cycle" Hypothesis of Saving: Aggregate Implications and Tests », *American Economic Review*, vol. 53, n° 1, 1963, p. 55-84.

4. Cf. James Q. Wilson, *Political Organizations*, New York (N. Y.), Basic Books, 1973 ; Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

5. R. Kent Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n° 4, 1986, p. 371-398.

Bercy, et après ?

Toute fin est le commencement d'autre chose. Y a-t-il une vie après la mort ? Quelle vie politique les ex-ministres ont-ils après Bercy ? Assurément, Bercy n'est qu'un passage. Mais, plus encore, c'est un moment déterminant dans la vie politique des ministres qui y passent et qui souvent les accompagne dans un destin politique de premier plan.

On peut dire qu'une fois terminé le mandat de Bercy l'avenir est plutôt favorablement ouvert pour ceux qui ont réussi leur passage. En effet, la moitié des ministres de l'Économie et des Finances (quatorze en 2018, sur vingt-neuf ministres depuis 1959) ont accédé aux plus hautes fonctions de la République ou des institutions internationales. La moitié des anciens ministres de l'Économie et des Finances sont devenus soit président de la République (Valéry Giscard d'Estaing, Nicolas Sarkozy et Emmanuel Macron), soit Premier ministre (Maurice Couve de Murville, Raymond Barre, Pierre Bérégovoy, Edouard Balladur, ainsi que Laurent Fabius, également président du Conseil constitutionnel), soit président de la Commission européenne ou commissaire européen (François-Xavier Ortoli, Jacques Delors, président de la Commission européenne durant plus de dix ans, et Pierre Moscovici, actuel commissaire européen aux affaires économiques et monétaires), soit président d'une assemblée parlementaire (René Monory au Sénat) ou directeur/directrice général(e) du Fonds monétaire international (Dominique Strauss-Kahn et Christine Lagarde).

S'agissant des ministres ou des secrétaires d'État au Budget, on constate que le quart d'entre eux (sept sur vingt-huit ministres du Budget depuis 1959) sont parvenus aux sommets de l'État : président de la République (Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy), Premier ministre (Laurent Fabius, Alain Juppé, Bernard Cazeneuve), président de l'Assemblée nationale (Laurent Fabius, Henri Emmanuelli) ou du Sénat (Christian Poncelet).

Au total, tous les présidents de droite ont été ministres ou secrétaires d'État du Budget au début de leur carrière : Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy... Cela aurait pu se confirmer avec Alain Juppé et donne des perspectives à la future génération passée par Bercy (François Baroin, Valérie Pécresse et Éric Woerth). En revanche, cette pratique n'est pas systématique au sein des majorités de gauche : si Laurent Fabius et Bernard Cazeneuve sont devenus Premiers ministres, ni François Hollande (qui a toutefois commencé sa carrière administrative à la Cour des comptes) ni François Mitterrand ne sont passés par le ministère des Finances. Enfin, l'élection d'Emmanuel Macron à

la présidence de la République confirme qu'aujourd'hui encore Bercy est un tremplin politique majeur pour l'Élysée.

Enfin, on observe qu'il existe une vraie filière politique bercyenne. En effet, quinze ministres de l'Économie et des Finances sur vingt-neuf avaient déjà exercé des responsabilités ministérielles au sein de Bercy : par exemple, Raymond Barre et Christine Lagarde avaient été chargés du commerce extérieur ; Alain Madelin, des entreprises et de l'industrie ; Nicolas Sarkozy et Laurent Fabius, du budget...

Bercy est ainsi une pépinière ou un accélérateur de carrière pour les dirigeants politiques. Passer par Bercy, cela qualifie politiquement (capacité à gérer des relations avec les autres ministres, des relations internationales et européennes, des relations parlementaires...), cela qualifie également en termes de compétences techniques (capacité à porter des réformes importantes et à traiter des problèmes interministériels...) et de crédibilité et d'image, ouvrant la porte aux plus hautes fonctions de la République ou aux niveaux européen et international.

49

*

Si l'instauration du quinquennat a permis de stabiliser les majorités présidentielles à l'Assemblée nationale, l'arrêt de la baisse de la longévité ministérielle et, par conséquent, le retour à une plus grande stabilité des ministres dans leurs fonctions permettraient d'éviter certains errements éprouvés avant la V^e République, lorsque l'instabilité ministérielle pouvait conduire à une succession de gestions d'affaires courantes au détriment de la poursuite de politiques structurelles.

La gestion stratégique de l'agenda gouvernemental, l'exemplarité politique et la capacité à déterminer le bon rythme de l'action publique sont les moyens qui doivent permettre de franchir le mur des vingt-deux mois et de réussir à mettre davantage de long terme dans la gestion des finances publiques et davantage de continuité dans la conduite des réformes économiques. C'est, d'une certaine manière, une façon de redonner toute son actualité à la sagesse de la philosophie politique d'Aristote, qui faisait l'apologie du *kairos*, c'est-à-dire de l'art de gérer le temps et le rythme politique des affaires de la cité en se tenant à égale distance de la folle témérité et de la prudence excessive.

R É S U M É

La longévité des ministres du Budget et de l'Économie et des Finances a tendance à se réduire sous la V^e République, pour se porter à un niveau inférieur à deux ans. Système politique, trajectoires individuelles ou mise en œuvre des politiques publiques et des réformes en sont les causes. Si cette espérance de vie est analogue à celle des autres départements ministériels, elle est toutefois significativement inférieure à celle des ministres allemands et anglais, ce qui minore la continuité de la représentation française au niveau européen et réduit la capacité à incarner avec constance des politiques de long terme. Par ailleurs, le décalage entre le temps des politiques publiques et celui du ministre incite ce dernier au court-termisme. En revanche, Bercy est un tremplin politique qui permet d'accéder aux plus hautes fonctions de la République ou au sein d'institutions internationales.