



**HAL**  
open science

# La coordination des politiques publiques à travers la préparation du budget

Sébastien Kott

► **To cite this version:**

Sébastien Kott. La coordination des politiques publiques à travers la préparation du budget. Les approches de la coordination en sciences sociales, Presses universitaires Paris Nanterre, pp.41-61, 2009, 978-2-84016-035-9. hal-04444608

**HAL Id: hal-04444608**

**<https://hal.science/hal-04444608v1>**

Submitted on 2 Jul 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## LA COORDINATION DES POLITIQUES PUBLIQUES À TRAVERS LA PRÉPARATION DU BUDGET DE L'ÉTAT

Sébastien KOTT

### INTRODUCTION

**L**E BUDGET DE L'ÉTAT est un élément central de la vie publique. Par son implication économique d'abord : les montants concernés sont d'une importance particulière 282 milliards d'euros en recette et 335 milliards en dépenses en 2006. Par sa signification politique ensuite, le dépôt du projet de loi de finances sur le bureau du Président de l'Assemblée nationale annonce l'ouverture de la session. C'est peu avant la nouvelle année qu'est votée la loi de finances. Les annonces effectuées à cette occasion ont une valeur politique forte. Au-delà du « jeu » politique, le budget de l'État est aussi un acte politique d'organisation de la vie de la Cité. Il s'agit du lieu de définition financière des politiques publiques.

Loin des troubles de la IV<sup>e</sup> République, où les commissions des Finances pouvaient défaire et refaire le budget de la Nation, la V<sup>e</sup> République « rationalise » les pouvoirs financiers du Parlement. L'article 39 de la Constitution du 4 octobre 1958 confirme au Gouvernement l'initiative et la préparation des lois de finances. L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances précise par son article 37 : « Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre des Finances prépare les projets de lois de finances qui sont arrêtés en Conseil des ministres. » Ce texte, qui constitue le socle du droit budgétaire de la V<sup>e</sup> République, est abrogé par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 qui, sur ce point, reprend le dispositif à son article 38.

Le budget, du fait de son ampleur, n'est pas préparé en quelques heures par le ministre des Finances et le Premier ministre avant d'être « arrêté en Conseil des ministres ». La préparation du projet est la « phase la plus longue et la plus complexe de l'élaboration de la loi de finances<sup>1</sup> ». Cette

1. Didier MIGAUD, Rapport relatif à la proposition de loi organique relative aux lois de finances, rapport n° 2908, 2001, p. 206.

phase est le moment des rencontres, des accords mais aussi des désaccords. Au cœur des années 1970, Pierre Lalumière écrivait : « L'élaboration du projet de loi de finances peut s'analyser comme un processus de *prise de décision politique*. Elle est caractérisée par l'intervention des groupes d'experts, des milieux politiques, des administrations publiques, des organismes professionnels qui, en cherchant à imposer leurs propres choix, entrent en conflit. Inévitablement, le projet arrêté est le résultat de multiples compromis<sup>2</sup>. »

Comment s'organisent les relations entre les différents acteurs au moment de la préparation du budget ? Quels sont les conflits qui naissent à cette occasion ? Quels sont les modes de résolution de ces conflits ? Et enfin, après quarante années de conflit, quelles sont les solutions mises en œuvre pour faire d'un des actes majeurs de la vie publique française, la préparation du budget de l'État, autre chose qu'un « grand marchandage » ?

Ce sont bien quarante années d'opposition auxquelles nous avons été confrontés à partir de 1959. Les différents acteurs du processus de préparation du budget sont mus par des logiques propres et utilisent des techniques adaptées à leurs revendications. La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 n'a pas vocation à réorganiser cette phase administrative. Pourtant, les nouveautés qu'elle intègre permettent de balayer bon nombre de blocages.

#### QUARANTE ANS DE CONFLIT STÉRILE

À la lisière du politique, la préparation du budget fait intervenir les administrations et leurs chefs : les ministres. On peut qualifier cette phase d'administrative. Durant cette phase, l'accès au budget entre les différentes administrations d'un même ministère s'accompagne d'un isolement des conflits. Ensuite, ces différents budgets ministériels, « sous projets » de budget de l'État, sont agglomérés par le ministère des Finances qui va vérifier la coordination de l'ensemble et donc fatalement négocier avec chacun des sous-ensembles. La préparation du budget est le moment de la rencontre d'attitudes antagonistes, il s'agit bien d'un moment de confrontation. Quelles sont ces confrontations ? De quelles logiques relèvent-elles ?

2. Pierre LALUMIÈRE, *Les Finances publiques*, Paris, Armand Colin, 1976, p. 181.

On a  
minist  
techni  
tion  
budgés

La p  
admin  
l'État.  
vont  
admin

La c

Der  
Chaque  
charg  
taires  
prop  
ration  
œuvre  
secteu  
Le Mi  
de la  
strate  
de l'a  
rel de  
tion d  
les dé

À l'  
direct  
ration  
tance  
sépar

3. 1  
orales

On attend une opposition entre le ministre des Finances et les autres ministres. On constate plutôt une partition entre les sphères politiques et techniques et au-delà, au sein de l'administration – technique par définition – entre les administrations budgétaires et les administrations non budgétaires. Chacune manœuvre différemment afin d'obtenir satisfaction.

*Le politique, l'administratif et le technique :  
les acteurs du conflit*

La procédure de préparation du budget est essentiellement une phase administrative au sens où elle se déroule au sein des administrations de l'État. Des fonctionnaires représentant des intérêts largement divergents vont tenter de confectionner un document consensuel. Cette phase administrative ou « technique » est encadrée par le politique.

*La confrontation entre les budgétaires et les dépensiers*

Derrière les choix politiques, il existe une action administrative. Chaque politique publique, chaque « activité » de l'État est prise en charge par un acteur opérationnel public ou privé. Les crédits budgétaires financent ces services. Le poids de la bureaucratie, qui n'est pas propre au secteur public, pousse chaque structure à envisager l'amélioration de son action (qualité de la prestation et condition de sa mise en œuvre) plus que sa remise en cause. « Une structure branchée sur un secteur a toujours tendance, à la longue, à défendre ses administrés. [...] Le Ministère est parfois englué dans ce secteur<sup>3</sup> ». Une autre expression de la bureaucratie vient de ce qu'il est plus courant de superposer des strates que de réorganiser celles qui existent. Ces deux motifs principaux de l'augmentation continue des besoins des services, le blocage structurel des services sur leur action et l'accroissement de la sphère d'intervention des pouvoirs publics, incitent les agents de la direction du Budget à les désigner comme des services « dépensiers ».

À l'opposé des préoccupations des services « dépensiers » on trouve la direction du Budget. Celle-ci est matériellement en charge de la préparation et du suivi de l'exécution du budget de l'État. Au-delà de l'importance évidente de sa mission, c'est son particularisme qui a conduit à la séparer organiquement de la direction générale de la Comptabilité

3. Robert LESCURE, direction du Budget années 1970-1990, archives orales, C.H.E.F.F., mini disque n° 2.

publique en 1919. Elle est rattachée au ministère des Finances ou au ministère du Budget érigé en ministère propre selon les gouvernements<sup>4</sup>. La mission de la direction du Budget consiste, au niveau de l'État, à faire concorder des propositions financières antagonistes. Schématiquement, il s'agit de placer face à face une évaluation des recettes et une évaluation des dépenses au sens large et de faire coïncider la différence avec un déficit dont le montant a été défini politiquement. Cette relation sera matérialisée par l'équilibre budgétaire qui peut se traduire ainsi : ressources (recettes et emprunt) = charges. En phase de préparation du budget, la direction du Budget doit réaliser cette équation. Elle organise une forme d'équilibre de Nash – il s'agit de « satisfaire » les services tout en ne leur accordant pas le maximum escompté. Cet exercice génère une « culture » budget intégrée par ses acteurs comme une forme d'intérêt général qui consiste en la maîtrise de la dépense publique. Une fois que le déficit est plafonné politiquement, que le régime des recettes est défini par la loi, la seule variable d'ajustement au niveau technique (ou administratif) est la dépense. « Il faut posséder l'esprit budget, savoir s'opposer au nom de l'intérêt général<sup>5</sup> ».

Entre la direction du Budget et les services dépensiers se trouvent des hybrides : les services budgétaires des ministères. Ces administrations sont présentes au sein de chaque ministère. Leur dénomination évolue ; il existe généralement un bureau du budget, au sein d'une direction financière. Cette structure administrative traite les informations budgétaires relatives à l'ensemble du ministère, elle intègre en partie la culture budgétaire. Les « vraies » directions dépensières sont les directions opérationnelles<sup>6</sup>. « La direction financière du ministère de l'Éducation nationale jouait chez elle le rôle d'une direction du Budget, elle pouvait arbitrer contre le CNRS. Les instances financières avaient une fibre budget. [...] Ces directions un peu horizontales étaient des interlocuteurs privilégiés qui avaient les mêmes préoccupations<sup>7</sup> ».

4. Georges Bonnet est le premier ministre du Budget le 29 octobre 1925, voir *Les Ministres des Finances de 1870 à nos jours*, Imprimerie Nationale, 2003, 317 pages.

5. René BUXÉDA, direction du Budget 1946-1986, archives orales, C.H.E.F.F., mini disque n° 2.

6. Certains budgétaires tentent de substituer le terme « technique » au terme « dépensier », mais dans leur esprit, une structure opérationnelle reste caractérisée par la dépense.

7. Robert LESCURE, direction du Budget années 1970-1990, archives orales, C.H.E.F.F., mini disque n° 2.

### La procédure de préparation du budget

La première étape de la préparation du budget est doublement politique. Chaque ministre demande à ses services de préparer une esquisse de budget du ministère en précisant les priorités à venir. Alors que s'effectue le travail de préparation au sein des directions financières, chaque ministre reçoit du chef du gouvernement une lettre appelée « lettre de cadrage » qui mentionne l'évolution du cadre économique et financier et fixe des objectifs d'augmentation du budget en précisant les priorités politiques de l'ensemble du Gouvernement. La lettre de cadrage établit les hypothèses économiques qui servent de base au calcul des recettes, le niveau du déficit budgétaire et le taux de progression des charges de l'État. Elle précise à chaque ministre la marge de manœuvre qui lui est accordée, par exemple un taux maximum d'augmentation des dépenses de personnel ou l'évolution de la répartition des crédits entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Le ministre charge sa direction financière de faire coïncider l'approche macrobudgétaire gouvernementale et l'approche microbudgétaire exprimée par chacun des services dont il a la charge. Cette procédure permet de placer chaque ministre en « responsable » de son secteur d'activité. « Chaque ministre dépensier [fait] lui-même, dans le cadre préalablement tracé, les choix nécessaires entre les divers besoins financiers de ses services<sup>8</sup> ». Il organise le conflit dans l'accès au budget des différents services de son ministère.

La procédure de préparation du budget s'effectue en continu mais aussi en parallèle. D'un côté, les services « budgétaires » des ministères préparent tout au long de l'année le budget de l'année suivante. Chaque ministère établit ses « propositions de dépenses » en fonction des indications fournies par les services. Les services budgétaires des ministères ont vocation à synthétiser les « demandes » des différentes directions et à s'assurer qu'elles coïncident avec le cadre défini par le Gouvernement.

De son côté, le ministère du Budget n'attend pas les propositions des ministères pour avancer. Des contacts informels existent qui lui permettent de déterminer ce que l'on appelle les esquisses budgétaires avant l'envoi des lettres de cadrage. Après la réception de ces lettres, durant la phase proprement administrative de préparation du budget, les directeurs des différents ministères vont défilier dans les bureaux de la direction du Budget afin de fixer le montant des crédits qu'ils vont officiellement

8. Pierre LALUMIÈRE, *Les Finances publiques*, op. cit., p. 185-186.

demander. On appelle ces réunions les conférences budgétaires. Les conférences budgétaires sont le lieu de l'affrontement entre les directions administratives et la direction du Budget. La direction du Budget apparaît alors comme le « dogue couché devant le coffre-fort national<sup>9</sup> », c'est elle qui dit non.

L'ambiance des conférences budgétaires est très particulière.

Le sous-directeur du Budget dirige la conférence, il est assisté du chef de bureau et des attachés concernés. Il y a le budgétaire du cabinet du ministre concerné la direction financière et les représentants des directions qui se succèdent au long de la journée selon un planning défini. Les autres directions attendent dans l'antichambre, ils viennent un petit peu en avance<sup>10</sup>.

Les conférences se déroulent dans les locaux du ministère du Budget et c'est un sous-directeur<sup>11</sup> qui reçoit les directeurs concernés. Tout se passe à l'oral, il n'y a pas de procès-verbal, le sous-directeur du Budget corrige directement sur le document budgétaire les sommes inscrites. En cas de difficulté, on aura recours au directeur du Budget. Dès lors, soit les choses sont jouées entre administrations, ce qui est souhaitable selon elles, soit il faut avoir recours au politique.

Quand les services restent campés sur leurs positions, le conflit est patent. Il est alors déferé à l'arbitrage du politique. L'arbitrage est l'œuvre du Premier ministre, voire plus officieusement du Président de la République. L'arbitrage ne se fait pas selon des motifs financiers ou administratifs, il est évidemment politique : « aucune méthode scientifique ne peut permettre de choisir entre le beurre et les canons<sup>12</sup> ». Au regard des sommes en jeu, les questions liées à l'investissement<sup>13</sup> et au

9. Selon l'expression d'Henri CHATENET, *Les Dépenses et les recettes de la France du 1<sup>er</sup> août 1914 au 1<sup>er</sup> janvier 1942*, Paris, A. Pedone, 1942.

10. Robert LESCURE, direction du Budget années 1970-1990, archives orales, C.H.E.F.F., mini disque n° 9.

11. À titre d'illustration, l'actuel sous-directeur du budget était âgé de 36 ans en 1996 à sa nomination.

12. Isabelle BOUILLOT (alors directrice du Budget) « Comment améliorer les règles du jeu budgétaire », in *R.F.F.P.*, n° 46, 1994, p. 157.

13. Un arbitrage resté célèbre concerne le ministère de l'Équipement. Au début des années 1990, la direction du Budget ne souhaitait pas que deux grands chantiers souterrains de transport en commun s'engagent en même temps à Paris. Il fallait trancher entre deux entreprises publiques, la SNCF

personnel sont les plus susceptibles de « remonter » à l'arbitrage. De l'avis général des administrateurs, le recours à l'arbitrage révèle l'échec de l'administration. La confection administrative du budget est une tâche minutieuse et chacun sait à quel point l'arbitrage est aléatoire et donc susceptible de remettre en cause des semaines de travail préparatoire.

Une fois les arbitrages rendus, des « lettres-plafonds » sont adressées aux ministres. Elles encadrent les budgets des ministres en tenant compte de l'évolution de la situation politique. D'autres arbitrages peuvent avoir lieu avant la finalisation du document présenté au Conseil des ministres où il sera arrêté.

#### *Les techniques du conflit*

La phase administrative de préparation du budget prend les formes les plus surprenantes. « Sur le terrain, c'était des discussions de marchand de tapis<sup>14</sup>. »

#### *Camoufler la réalité qualitative et quantitative de la dépense*

Le budget de l'État est difficilement maîtrisable en cours d'exécution, en dresser une prévision précise relève de la gageure. Il existe des difficultés réelles de prévision de certaines dépenses<sup>15</sup>. Au-delà de cette difficulté, le comportement qui consiste à surévaluer les besoins est constamment décrié par les « budgétaires », ce qui n'en fait pas un comportement général de tous les services « dépensiers ». « Les crédits sont toujours trop importants, les gens ne les dépensent pas, gonflent les budgets<sup>16</sup>. » Le fait de gonfler les budgets peut générer des difficultés de trésorerie pour l'État. L'exemple des subventions adressées aux

d'un côté et la RATP de l'autre. Le gouvernement Rocard a arbitré contre le Budget. Il a lancé la liaison R.E.R. E dite Éole et les travaux de la ligne 14 du métro à l'époque appelée Météor.

14. André CAUSSIN, direction du Budget années 1950-1970, archives orales, C.H.E.F.F., cassette n° 6.

15. Prévoir l'évolution de la masse salariale implique de maîtriser l'ancienneté de chaque agent afin de connaître la date des avancements d'échelon par exemple, mais aussi d'anticiper les réussites aux concours, les congés maternités, etc. Une science bien inexacte en vérité.

16. François GARNIER, Inspecteur général des Finances détaché à la direction Budget dans les années 1950, archives orales, C.H.E.F.F., cassette n° 3.



CARPA<sup>17</sup> est emblématique. Les sommes prévues au budget du ministère de la Justice étaient surévaluées, très rapidement, les caisses se sont retrouvées à la tête d'une trésorerie importante au détriment du déficit de l'État<sup>18</sup> !

Mais le fait de gonfler les demandes de crédits peut aussi dissimuler la création de marges de manœuvre financières. Les postes qui ne sont pas obtenus en crédit de personnel peuvent réapparaître, camouflés sous les formes les plus diverses : au début de la V<sup>e</sup> République, « à l'Équipement – la Cour des comptes avait déjà fait ses observations –, il y avait 45 000 à 50 000 P.N.T. (personnels non-titulaires) ils étaient payés sur les crédits de travaux comme des sacs de sables<sup>19</sup> ».

Inversement, les ministères peuvent « oublier » ou sous-évaluer une dépense inévitable afin de paraître « moins » demandeurs. Une fois l'exercice commencé, il faudra bien payer. Cette sous-évaluation peut concerner des demandes nouvelles, on parle alors de « pied dans la porte ». Lorsqu'il présente une mesure dite nouvelle, c'est-à-dire une action administrative qui n'était pas assumée et par conséquent ne figurait pas dans le budget précédent, le responsable administratif peut être tenté d'en sous-évaluer le coût. Il s'agit évidemment de tromper la vigilance de la direction du Budget et peut-être d'emporter l'adhésion du Parlement sans lui révéler le coût exact de la mesure à moyen ou long terme. Quand il s'agit d'un investissement, les conséquences sont fâcheuses à moyen terme. Le chantier Météor fut annoncé par la RATP pour un coût de 3 milliards de francs alors que les études techniques faisaient état de 4 milliards et que le coût final de l'opération (hors matériel roulant) approcha les 7 milliards de francs. Mais le défaut d'évaluation initial d'une opération peut aussi générer des difficultés à très long terme. Le RMI fut institué par la loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988. En décembre 1989, un an après sa mise en place, on comptait 396 160 allocataires, en décembre 2005 ils étaient 1 266 400 pour un montant de 5,3 milliards d'euros loin des évaluations initiales.

17. Caisses des règlements pécuniaires des avocats.

18. Jean PARMENTIER, direction du Budget, entretien réalisé le 16 mars 1998.

19. André CAUSSIN, direction du Budget années 1950-1970, archives orales, C.H.E.F.F., cassette n° 6.

### La réaction du « Budget »

La mission de la direction du Budget consiste à « restreindre les appétits, faire la part du nécessaire et du superflu<sup>20</sup> ». « Son opinion repose sur les informations qu'elle a pu recueillir. Le problème de l'information constitue, pour la direction du Budget, un problème essentiel<sup>21</sup>. » Elle est donc organisée en bureaux spécialisés par secteur d'intervention. Chaque bureau acquiert une connaissance technique des dossiers, mais aussi des capacités financières de ses interlocuteurs.

Au bout d'un certain temps, on connaît les gens, les fantaisistes, les méthodiques... La direction des personnels administratif et la Police étaient un monde à part. [...] La direction des routes à l'Équipement fonctionnait très bien. D'une manière générale, le ministère de l'équipement était plus solide administrativement. Je suis persuadé que les Affaires sociales et l'Éducation nationale fonctionnaient moins bien<sup>22</sup>.

Forte de son « expertise », la direction du Budget s'oppose aux demandes « irréalistes ».

La direction du Budget était sa position sur le cadre macrobudgétaire : l'équilibre. Il est tentant de sous-évaluer les recettes de l'exercice à venir, où plus exactement, de retenir les hypothèses d'évolution des recettes publiques du bas de la fourchette. « Que le ministre des Finances sous-estime systématiquement les recettes est un fait bien connu des administrations<sup>23</sup>. » Il s'agit évidemment de créer des tensions sur le déficit afin d'arracher des diminutions de charges. La « prudence » dans l'évaluation des recettes peut générer le phénomène dit de « cagnotte fiscale ». C'est parce que l'on adopte des hypothèses basses de croissance que des recettes supplémentaires apparaissent en cours d'exercice. Cette pratique évolue avec l'importance politique prise par l'annonce du montant du déficit de l'État. Elle est en outre encadrée par l'apparition de la notion de sincérité de l'évaluation des ressources et

20. Carole KERJOLIS, *La Direction du Budget*, Mémoire de DEA I.E.P. Paris, 1963, p. 152.

21. Philippe ROSSARD, « La prévision en matière budgétaire », I.T.A.P., Paris, 1951, p. 6.

22. Robert LESCURE, direction du Budget années 1970-1990, archives orales, C.H.E.F.F., mini disque n° 9.

23. Carole KERJOLIS, *La Direction du Budget*, *op. cit.*, p. 147.

des charges publiques dégagée par le Conseil constitutionnel en 1993<sup>24</sup> et introduite à l'article 32 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. La décision du 29 décembre 2004 relative à la loi de finances pour 2005 analyse expressément la sincérité de l'évaluation des recettes fiscales.

En ce qui concerne la négociation sur la dépense, la direction du Budget emploie des méthodes assez radicales. Du fait de la présentation du budget de l'ordonnance de 1959 par ministère et par titre, elle va placer un ministère entier face à sa « responsabilité » financière. En conférence budgétaire, le Budget opère de fait une approche « forfaitaire » puisque la coupe est imputée sur une « enveloppe » de moyens qui dépasse le cadre de la négociation. C'est la baisse des crédits de fonctionnement ou des crédits d'investissement au niveau du ministère qui sert de variable macro-budgétaire d'ajustement. Aveugle dans le cadre d'une négociation, l'approche forfaitaire devient contre-productive. Acculés financièrement par des coupes successives et dans l'obligation de maintenir leurs périmètres d'activité, les services n'ont parfois plus les moyens de mettre en œuvre l'ensemble des missions dont ils ont la charge.

La préparation du budget devrait être un travail d'évaluation des besoins et des ressources : ce n'est pas le cas.

Chacun des partenaires s'accroche à ses propres évaluations souvent fictives, les défend avec opiniâtreté et finit par perdre de vue l'objet véritable du débat : les évaluations finalement retenues résultent de *compromis* qui ne correspondent certainement pas aux besoins réels des services. En outre, dans cette confrontation, où toutes les techniques de négociation sont utilisées, le rôle des personnalités en présence ne doit pas être sous-estimé. Certains ministres parviennent, grâce à leur « poids politique », à arracher d'importantes concessions à la direction du Budget (ou au Premier ministre). L'évaluation des dépenses dépend ainsi d'impondérables politiques qui n'ont guère leur place dans une procédure rationnelle de prévision budgétaire<sup>25</sup>.

Logiquement, la direction du Budget a souhaité réformer cette phase de préparation administrative du budget sur laquelle elle perdait prise.

24. Décision 93-320 du 21 juin 1993, loi de finances rectificative.

25. Pierre LALUMIERE, *Les Finances publiques, op. cit.*, p. 188

LA NOUVELLE COORDINATION DU BUDGET  
DANS LA PHASE DE PRÉPARATION

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 n'a absolument pas vocation à réglementer le déroulement de la phase de préparation du budget de l'État. Pourtant, lors de la préparation du premier budget en « régime LOLF », le directeur du Budget revendiquait une « nouvelle négociation du budget dans la phase de préparation<sup>26</sup> ». Il s'agit de revenir sur tous les défauts inhérents à la procédure précédente. Le régime LOLF caractérise-t-il le passage d'un jeu non coopératif à un jeu coopératif ?

La nouvelle procédure budgétaire est établie par une circulaire du Premier ministre. Elle marque la volonté de diffusion d'une culture financière au cœur des administrations. Cette culture financière repose sur des concepts gestionnaires qui constituent des bras de leviers considérables opérant un repositionnement de la négociation au cœur de la sphère financière.

*La nouvelle constitution financière et la procédure budgétaire*

La LOLF permet de redéfinir l'environnement de la préparation du budget. La réorganisation de l'administration des finances et la redéfinition des différentes phases de la « négociation » en sont deux manifestations.

La mise en œuvre de la réforme de l'État lors de la préparation du budget

Didier Migaud, un des promoteurs de la LOLF, met en avant deux objectifs de la rénovation financière : revaloriser la décision politique et moderniser la gestion publique. Il opère bien une distinction entre la décision politique et l'action technique. « En déposant, le 11 juillet 2000, [...] ma proposition de loi organique (n° 2540) relative aux lois de finances, je m'étais fixé deux objectifs : permettre une amélioration de la gestion publique, élément clé de la nécessaire modernisation de l'État ;

26. Pierre-Mathieu DUHAMEL (alors directeur du Budget), « La nouvelle négociation du budget dans la phase de préparation », in *Revue française de finances publiques*, n° 91, 2005, p. 49-54.

mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement, ce qui participe du souci de favoriser un approfondissement de la démocratie<sup>27</sup> ».

L'approfondissement de la démocratie financière est un impératif catégorique de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen formalisé aux articles 14 et 15. Le premier pose le principe du contrôle parlementaire de la nécessité de l'impôt et le second celui du contrôle de « l'administration » des agents publics. Dans l'esprit de son rapporteur, la LOLF restaure la position du Parlement par l'élargissement du champ de l'autorisation budgétaire. L'extension du pouvoir d'amendement est accompagnée de « l'accroissement de la lisibilité et de la sincérité des documents budgétaires. [...] L'institutionnalisation du débat d'orientation budgétaire, inscrit dans la pratique depuis 1996, marque symboliquement la volonté de mieux associer le Parlement à la préparation du budget, qui sera d'ailleurs mieux articulée avec l'élaboration du programme pluriannuel de finances publiques<sup>28</sup> ». Plus largement, c'est en fait une formalisation de ce qu'est la décision politique qu'opère la loi organique.

Pour ce qui concerne la modernisation de l'État « la réussite de la réforme reposera largement sur la pratique administrative du ministère de l'Économie et des Finances et de tous les ministères "dépendants", qui devront jouer le jeu de la transparence et de la performance<sup>29</sup> ».

La circulaire du Premier ministre du 21 janvier 2005 relative à la préparation du budget détaille deux objectifs gestionnaires et précise sa nouvelle organisation. Elle reprend la distinction entre le cadre politiquement défini et le fond qui s'établit au niveau technique. « Ce nouveau cadre budgétaire nous donne une opportunité unique d'accroître l'efficacité de l'action gouvernementale. L'enjeu est double : améliorer le service public rendu au citoyen, mais également dégager de nouvelles marges de manœuvre au profit des priorités du Gouvernement ». La recherche de l'efficacité de la dépense et de la performance de l'administration implique « quatre grandes phases » dans la préparation du budget.

27. Didier MIGAUD, « Un double objectif : modernisation de l'État, approfondissement de la démocratie », in *Revue Française de finances publiques*, n° 76, 2001, p. 10.

28. *Ibid.*, p. 12

29. *Ibid.*, p. 14

Les trois p  
sant l'enjeu  
séminaire g  
phase « polit  
reste « techn  
perspectives  
projets conc  
budgétaires.  
tions conten  
« réunion d  
appréciera l  
arbitrages. I

La quatri  
tion et intr  
quatrième  
LOLF, des c  
liser la liste  
fixer les cib  
performan  
Les années  
ports annu  
relatifs à la  
sation », de  
ministre d  
générale de  
de « réserv  
objectifs e  
gramme q  
véritable c

Le budg

Sous cou  
Budget a s  
années 19

30. Circu  
ration du p

Les trois premières phases reprennent la procédure préalable en précisant l'enjeu global : « la maîtrise de la dépense ». La première phase est un séminaire gouvernemental qui précède l'envoi des lettres de cadrage. La phase « politique » de préparation se veut coordonnée. La deuxième phase reste « technique » mais placée sous contrainte « politique », l'examen des perspectives budgétaires intègre un nouvel impératif. On y étudiera « les projets concrets de réforme et d'économies » associés aux perspectives budgétaires. Les perspectives sont explicitement limitées par les prescriptions contenues dans les lettres de cadrage. La troisième étape est baptisée « réunion de restitution », elle reste « politique ». Le Premier ministre y appréciera les propositions d'économies structurelles et y précisera ses arbitrages. Il adressera ensuite les traditionnelles lettres-plafonds.

La quatrième phase est une nouveauté. Elle est confiée à l'administration et introduit des travaux relatifs à la performance. En 2005, cette quatrième phase est préparatoire. Afin d'initier la mise en place de la LOLF, des conférences de gestion publique « auront pour objet de finaliser la liste des objectifs et indicateurs du projet de loi de finances et de fixer les cibles de résultats à atteindre » : ce sont les projets annuels de performance qui figurent dans les « bleus » à destination du Parlement. Les années suivantes, cette phase sera opératoire et orientée vers les rapports annuels de performances destinés aux Parlementaires. Les travaux relatifs à la performance prennent aussi la forme « d'audit de modernisation », dont les modalités sont précisées par une circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005 et la réalisation confiée à la direction générale de la Réforme de l'État. Il s'agit pour la procédure budgétaire de « réserver une place primordiale aux travaux sur la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance associés à chaque programme qui sont des outils indispensables pour mettre en œuvre une véritable culture de résultat<sup>30</sup> ».

Le budget, la direction du Budget et la réforme de l'État

Sous couvert de modernisation de l'ordre budgétaire, la direction du Budget a souvent tenté d'initier des réformes administratives. À la fin des années 1960, le ministère des Finances tente de mettre en place un nou-

30. Circulaire du Premier ministre du 21 janvier 2005 relative à la préparation du projet de loi de finances.

veau concept gestionnaire importé des États-Unis. La Rationalisation des Choix Budgétaires (R.C.B.) est « une remise en cause des “budgets de moyens” où les dépenses sont uniquement présentées selon leur nature. [...] Chaque ministère, administration ou service doit s’efforcer de préciser les objectifs qu’il doit atteindre<sup>31</sup> ». Ces objectifs sont présentés dans des « budgets de programme » dits « blancs » budgétaires qui ont pour vocation de mettre en avant, pour chaque action, un rapport coût-efficacité relié à un objectif prédéfini. La R.C.B. « doit être considérée comme un schéma cohérent et continu de préparation, d’exécution et de contrôle de toutes les décisions budgétaires. Elle est une méthode de remise en cause permanente des décisions, d’où bien des résistances dans les milieux administratifs et politiques<sup>32</sup> ».

Face aux très fortes résistances suscitées par cette tentative, les réformes ultérieures furent plus discrètes. En 1994, la direction du Budget réforme la présentation des annexes budgétaires, les documents qui détaillent la présentation du budget de l’État. Il s’agissait de compléter une présentation comptable par une présentation en « agrégats ». Ces agrégats se rapprochent des « actions administratives », ils tentent d’opérer une présentation du coût des structures opérationnelles de l’État. Des indicateurs sont associés, qui ont pour vocation d’évaluer l’efficacité des politiques publiques au regard de leur coût.

La direction du Budget prévoyait trois types d’indicateurs concernant respectivement, les moyens (effectifs mis en œuvre, équipements immobiliers, nombre de micro-ordinateurs, taux de déconcentration des crédits...), les activités (nombre d’actes effectués, d’activités opérationnelles...) et enfin, les résultats (performances, objectifs atteints, qualité des services rendus...). En pratique, les indicateurs de résultats sont généralement inexistantes. L’absence d’objectifs chiffrés rendrait d’ailleurs leur exploitation peu probante<sup>33</sup>.

Jusqu’en 2001, la direction du Budget n’était pas parvenue à imposer sa vision de la modernité reposant sur l’organisation budgétaire.

L’adoption de la loi organique de 2001 crée un cadre favorable à la propagation d’une approche « gestionnaire » de l’action administrative

31. Pierre LALUMIÈRE, *Les Finances publiques, op. cit.*, p. 190.

32. Michel PAUL, « Rationalisation des choix budgétaires », in *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 1272

33. Alain LAMBERT, « Rapport sur la réforme de l’ordonnance organique du 2 janvier 1959 », in *Rapport d’information*, n° 37, 19 octobre 2000, p. 17.

sous co  
dre en  
revient  
poste c  
Pierre  
tère du  
Lambe  
commu  
la réfo  
« prépa  
la struc  
tive au  
Financ  
coordi  
budgét  
ment,  
de mo

Le c  
décret  
Minefi  
système  
à la m  
de la r  
accom  
sa supp  
nomm  
décret  
décret  
Budge  
tion de  
la réfo  
rempla  
tue un  
teur es

34. «  
n° 35,  
la nou

sous couvert de modernité. C'est le ministère du Budget qui va la prendre en charge. La paternité légitime de la proposition de loi organique revient à Didier Migaud et Alain Lambert. En 2002, ce dernier accède au poste de ministre délégué au Budget dans le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin. Pour l'occasion, le ministère du Budget devient ministère du Budget et de la réforme budgétaire. Le 18 novembre 2002, Alain Lambert nomme Frank Mordacq délégué à la réforme budgétaire. Le communiqué du ministère des Finances précise la mission et sa place : la réforme budgétaire est au cœur de la réforme de l'État. Il s'agit de « préparer la création d'une direction de la réforme budgétaire qui sera la structure unique de pilotage de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, au sein du ministère de l'Économie et des Finances. Dans l'attente de sa constitution, il assure dès à présent, la coordination des travaux ministériels de mise en œuvre de la réforme budgétaire, composante essentielle de la réforme de l'État ». Très rapidement, cette mission prend un nom : « moderfie », qui renvoie à la notion de modernisation financière<sup>34</sup>.

Le chantier « moderfie » est confié à une direction autonome. Le décret n° 2003-202 du 10 mars 2003 crée une administration au sein du Minefi, qui aura pour vocation d'élaborer « les règles, les méthodes et les systèmes d'information, budgétaires et comptables de l'État nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 ». La direction de la réforme budgétaire n'a pas vocation à la permanence, elle doit accomplir sa mission avant le 31 décembre 2007, date programmée de sa suppression. Elle est confiée à Frank Mordacq. Jean-François Copé est nommé ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire par le décret du 29 novembre 2004. Ses fonctions évoluent sensiblement. Le décret du 2 juin 2005 précise qu'il est désormais ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État. Le budget devient l'axe de la redéfinition de l'action administrative. Logiquement, la direction en charge de la réforme budgétaire est supprimée. Puisque la réforme budgétaire est remplacée par la réforme de l'État, le décret du 30 décembre 2005 institue une direction générale de la modernisation de l'État dont le directeur est Frank Mordacq. Cette nouvelle direction générale du Minefi est

34. « Mini-lexique de l'essentiel de la moderfie », in *Notes bleues de Bercy*, n° 35, septembre 2003 ; « Moderfie, nom du chantier de mise en œuvre de la nouvelle constitution financière ».



horizontale par vocation. Elle est explicitement chargée de coordonner la réforme administrative à travers la mise en place de la LOLF.

Il existe maintenant deux directions (dont une générale) en charge du budget, une direction chargée de surveiller le déficit et de maintenir les équilibres (la direction du Budget) et une direction chargée de la performance de l'action publique (la direction générale de la modernisation de l'État). Quelle expression va prendre cette « modernisation » de l'État placée sous contrainte financière ?

*L'utilisation des nouveaux concepts gestionnaires  
dans un contexte de préparation du budget*

Les nouveaux concepts gestionnaires introduits par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 impliquent des effets structurants. Ils emportent des répercussions « techniques ». La direction du budget y trouve une série d'arguments juridiques pour parvenir à ses objectifs.

*La responsabilisation financière des services*

Le mode de présentation du budget par ministère et par titre comptable était devenu désresponsabilisant. Il n'y avait plus de lien direct entre les montants proposés puis votés et la réalité de l'action administrative. Le budget de l'État est sous la Restauration un budget d'actions. Deux facteurs ont conduit à atténuer le lien entre la ligne de crédit et l'action administrative. Dans un premier temps, au XIX<sup>e</sup> siècle, la précision dans la présentation budgétaire demandée par les parlementaires a conduit à « spécialiser » les crédits par type de dépense au sein des ministères. Dans un second temps, à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la multiplication des interventions prises en charge par chaque administration a obscurci le lien entre la ligne budgétaire et la réalité administrative. L'article 7 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 redécouvre une forme de simplicité originelle en distinguant au sein du budget de l'État des missions des programmes et des actions. Les missions correspondent à des politiques publiques et les programmes à leurs modes de prise en charge. Par exemple la mission « sécurité » est prise en charge par un programme « gendarmerie » et un programme « police nationale ». Chaque programme est décliné en actions.

Ce mode de présentation introduit incontestablement de la transparence dans la lecture du budget de l'État. Cette transparence bénéficie évidemment au Parlement (en tant que représentation des

citoyen  
de me  
vices  
d'une  
tion c  
à ses p

La r  
financ  
servic  
ciers  
par le  
public  
ployer  
dite a  
sont t  
peut  
d'aug  
à la m  
pas sa

Le p  
la res  
grand  
ident  
préal  
const  
en co  
dents  
la plu  
rance  
de ne  
« Pot  
dans  
réserv  
à des

35.  
contr  
enjeu

citoyens) qui pourra discuter et voter le projet de loi de finances dans de meilleures conditions. Cette transparence bénéficie aussi aux services qui apprécient l'évolution des moyens qui leur sont accordés, d'une année sur l'autre. Cette transparence bénéficie enfin à la direction du Budget qui va placer chaque responsable de programme face à ses possibilités financières.

La responsabilisation des services est un thème phare de la réforme financière en cours. Cette responsabilisation implique d'un côté que les services sont dorénavant en mesure de redéployer leurs moyens financiers en fonction de leurs besoins et d'un autre côté qu'ils sont limités par les grandes masses qui correspondent à des missions de service public : les programmes. En leur sein, les gestionnaires peuvent redéployer les crédits. On parle de fongibilité des crédits. Cette fongibilité est dite asymétrique car les économies réalisées sur les crédits de personnels sont utilisables à d'autres fins, mais l'inverse n'est pas possible. On ne peut pas utiliser des économies de crédits de fonctionnement afin d'augmenter les dépenses de personnel. L'allègement de la contrainte lié à la mise en place de la nouvelle nomenclature budgétaire ne s'effectue pas sans contrepartie, bien au contraire.

Le pendant de la responsabilisation dans la gestion administrative est la responsabilité dans la gestion financière. Les crédits sont accordés en grande masse, mais ils constituent une enveloppe dont la finalité est identifiée et qui ne sera pas dépassée. Les « erreurs » dans l'évaluation préalable des crédits conduisaient à des acrobaties financières qui constituaient autant de menaces sur « l'équilibre ». Chaque euro ajouté en cours d'année devait être ponctionné quelque part ; sur des excédents de recettes dans le meilleur des cas, sur les autres ministères dans la plupart des cas, sur le déficit au pire des cas. Le concept « d'auto-assurance » est une revendication de la direction du Budget qui lui permet de ne pas avoir à gérer les manquements dans l'évaluation des dépenses. « Pour maîtriser l'exécution, [...] il faut responsabiliser les ministères dans l'amélioration de la flexibilité budgétaire et la constitution de réserves pour aléas dont la mobilisation serait clairement conditionnée à des objectifs de contrôle de l'exécution<sup>35</sup> ».

35. Christophe BLANCHARD-DIGNAC, (alors directeur du budget) « Le contrôle par la Cour des comptes de l'exécution de la loi de finances : enjeux et perspectives », in *R.F.F.P.*, n° 59, 1997, p. 56.

L'enjeu évident de cette responsabilisation a trait aux dépenses de personnel. Il s'agissait d'un des points forts du conflit. Afin de faire coïncider l'évaluation des dépenses de personnel et leur réalisation, la direction du Budget devait en cours d'année « geler » les effectifs. Pratiquement, cela signifie que la direction du Budget interdisait au ministère l'embauche d'agents supplémentaires au regard du rythme de consommation des crédits. La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 apporte deux réponses à ce problème. Tout d'abord, elle introduit une dotation pour mesure générale en matière de rémunérations. C'est cette dotation qui abondera les crédits de personnel en cas de changement dans les conditions juridiques de rémunération des agents. Mais surtout, elle introduit la fongibilité asymétrique qui prohibe les mouvements de crédits vers le titre II : dépenses de personnel. Pratiquement, cela signifie que, sauf à accepter de se tourner vers le Parlement et à reconnaître une sous-évaluation initiale, le gestionnaire doit gagner en précision lors de la préparation du budget.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, une application stricte du principe de l'auto-assurance et la pluriannualité des autorisations d'engagement devrait conduire les responsables de mission à financer les dépassements de crédits par des économies. On mesure la difficulté que cela peut entraîner dans le cas des gros chantiers. La soupape politique est toujours possible.

#### La primauté de la contrainte financière

Au-delà du texte de la loi organique, c'est bien une « vague modifiée », puis « lof » qui permet à la direction du Budget d'exporter la « contrainte financière ». L'équilibre défini politiquement prévaut et oblige les administrateurs « gestionnaires de crédits ». Un réel pilotage financier de l'action de l'État est mis en place.

Depuis l'adoption du traité de Maastricht et la formalisation d'une contrainte juridique sur le montant des déficits publics<sup>36</sup>, la direction du Budget revendique la mise en place d'un pilotage financier du budget de l'État « par la norme » et « par le solde ». Il s'agit de convaincre chaque ministre de rester cantonné au sein du budget qui lui a été alloué, mais il s'agit encore de responsabiliser le gouvernement dans son ensemble sur le montant du déficit.

36. Article 104 du traité et protocole annexé.

La définition d'un cadre politique clair, dès la phase de préparation, permet à la direction du Budget d'ériger l'équilibre budgétaire en « solde » de référence. Plusieurs éléments y concourent. Tout d'abord, les lettres de cadrage, qui définissent un objectif en matière de déficit public, sont renforcées du fait de leur préparation en séminaire gouvernemental. Ce cadrage sert de base de travail aux conférences de restitution. La circulaire du 21 janvier 2005 précise enfin que les lettres-plafonds seront transmises aux commissions des finances des deux assemblées.

La mise en place d'un « verrou » politique ne suffit pas. Le concept de justification des crédits au premier euro permet à la direction du Budget de s'attaquer au cœur de la dépense, sa « norme » au bénéfice de la « modernisation ». Sous le régime de l'ordonnance de 1959, il existait un plancher au cadre de la négociation budgétaire. Une partie du budget était composée des services votés. Ils constituaient un magma financier représentant l'ensemble des montants nécessaires à la reconduction des politiques publiques. Ils sont une forme de dotation minimum demandée par les administrations. Pratiquement, cette notion engendrait un effet cliquet, c'est-à-dire qu'il était difficile de descendre sous ce montant.

La loi organique de 2001 abroge cette notion et affirme son contraire. Dorénavant, les crédits sont « justifiables au premier euro ». La justification au premier euro des demandes de crédits signifie que les services ne peuvent plus s'abriter derrière un montant acquis, tout doit être calculé. *A fortiori* cette justification au premier euro signifie aussi que dans la phase d'examen des perspectives budgétaires, tout est recalculable. La direction du Budget peut négocier les montants « au premier euro ».

Cette justification au premier euro est d'autant plus importante dans la nouvelle procédure qu'elle intervient dans un cadre qui a évolué. Pour limiter l'effet des services votés, la direction du Budget avait mis en place des « conférences budgétaires de reconduction ». Ces conférences particulières visaient à définir contradictoirement les marges de manœuvre au sein des ministères afin d'opérer des redéploiements de crédits ne correspondant pas à des mesures nouvelles. Ces conférences de reconduction ont été rebaptisées « conférences d'économies structurelles ». Il s'agit bien, au sein de chaque programme, d'opérer des coupes qui permettront, le cas échéant de financer de nouvelles actions.

La justification des crédits au premier euro est en outre placée sous le signe de la performance. Les conférences budgétaires qui examinent les perspectives sont doublées de conférences de performance. Ces dernières

devaient ponctuer la phase de préparation du budget de l'État et donc se situer dans un contexte de discussion entre administration « dépendante » et expert financier, c'est-à-dire en aval de la négociation des crédits du programme concerné. Or, dans la présentation qui a été faite de la préparation du budget 2006, le directeur du budget décrit un déplacement de ces conférences qui se seraient tenues parallèlement aux conférences budgétaires, c'est-à-dire en pleine phase de négociation, ce qui change du tout au tout leur signification pratique.

Parmi les travaux sur la performance entrepris de concert par la direction générale de la modernisation de l'État et les administrations, figurent déjà des « audits » qui prétendent avoir isolé de nombreuses sources d'économies. Ils proposent des substitutions de procédures jugées trop coûteuses (le recouvrement des amendes par exemple). Les résultats des premiers audits sont trop récents pour que l'on sache s'ils vont être pris en compte lors des « conférences de restitution » dont les « lettres-plafond » incluent maintenant des incitations aux réformes de structure. Enfin, les projets annuels de performances dotés d'indicateurs chiffrés vont rapidement être mis en relation avec les objectifs réalisés. L'environnement est plus que favorable à la mise sous condition de l'obtention des crédits. Le ministère du Budget se défend de cette relation qui serait dommageable à la production d'indicateurs fiables.

#### CONCLUSION

Après une quarantaine d'années de pratique, le processus de préparation du budget de l'État était largement insatisfaisant. L'adoption de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 offrit une occasion de dénouer la situation. Les objectifs affichés nourrissaient des espoirs légitimes. Qu'il s'agisse de la transparence, de la responsabilisation des administrations ou de l'amélioration de la gestion publique, le consensus semblait possible. Il était envisageable de transformer la préparation du budget d'un jeu non-coopératif en un jeu coopératif.

Pour mettre en œuvre une réelle coopération, il fallait accepter d'intégrer les contraintes des partenaires. Or, les réformes consécutives à l'adoption de la loi organique sont à sens unique. Elles ne font qu'exporter la contrainte financière vers les administrations en s'appuyant sur le thème de la réforme de l'État opportunément assimilée à la contraction de la dépense publique. Elles ne font qu'ériger le ministère du Budget en arbitre d'un jeu dont il est sorti. Dans ce jeu, la contrainte financière matérialisée par l'équilibre est largement diffusée au sein des institu-

tions représentatives, elle accroît sa légitimité et acquiert une forme d'objectivité. Il incombe au ministre du Budget d'appliquer ce qui est une injonction politique à charge pour les administrateurs de programmes de « faire avec ce qu'ils ont ». La financiarisation de l'action publique est une réalité. Une bien curieuse façon d'interpréter le passage d'une logique de moyens à une logique d'objectifs !

Cette mise sous contrainte financière de l'activité administrative emporte une autre conséquence. L'accroissement de la performance de l'administration est l'autre question importante de la réforme entreprise. L'évaluation de l'activité en est le point central. Cette évaluation nécessite la création d'indicateurs pertinents et une mesure fiable de l'activité produite. Or ces deux opérations reposent, au regard de leur complexité, sur le bon vouloir des services eux-mêmes, si l'on ne souhaite pas placer l'État sous audit permanent. Si les indicateurs sont susceptibles d'être invoqués en défaveur des administrations dans un cadre de renégociation permanente de leurs crédits, on peut s'inquiéter de leur avenir !

Le ministère du Budget érigé en exécutif officiel de la LOLF deviendrait-il le principal obstacle à son succès ?