

**Coordination et Sciences sociales**

**ÉconomiX**

**22 septembre 2006**

**« La préparation du budget de l'État »**

Sébastien Kott

Maître de conférences en droit public

Centre de recherche en droit public

Université Paris 10 – Nanterre

(version provisoire, ne pas citer)

Le 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. Par sa signification politique ensuite, le dépôt du projet de loi de finances sur le bureau du président de l'Assemblée nationale annonce la rentrée. L'automne se déroule au fil des discussions parlementaires du budget. C'est peu avant la nouvelle année qu'est votée la loi de finances. Majorité et opposition auront évoqué l'irresponsabilité, la démagogie ou le manque de sincérité des montants affichés. 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, c'est-à-dire pratique, 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 Ve République « rationalise » les pouvoirs financiers du Parlement. L'article 39 de la Constitution du 4 octobre 1958 accorde au gouvernement l'initiative 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 français, est abrogé par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 qui, sur ce point, reprend le dispositif à son article 38.

Un budget présenté par le Gouvernement, voté par le Parlement et exécuté par le Gouvernement avant d'être contrôlé par le Parlement : voici présenté un équilibre institutionnel baptisé les quatre temps alternés. Mais le budget, du fait son ampleur, n'est pas préparé en quelques heures par le ministre des Finances et le Premier ministre. Il existe, avant l'automne, une très longue phase de préparation des documents budgétaires. Cette phase de préparation est le moment de rencontres, d'accords mais aussi de 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>1</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 de 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 renverser balayer bon nombre de blocages.

## **I : Quarante ans d'opposition stérile**

La préparation du projet est la « phase la plus longue et la plus complexe de l'élaboration de la loi de finances »<sup>2</sup>. Elle fait intervenir les administrations et leurs chefs –les ministres- en amont, à la lisière du politique. On peut qualifier cette phase d'administrative. L'orientation du budget est évidemment décidée par le pouvoir politique. Des instructions sont transmises aux différentes administrations qui vont devoir présenter des propositions. Durant cette phase, on isole des conflits entre les différentes administrations d'un même ministère, pour l'accès au budget. 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 ?

On constate plutôt une distinction entre les sphères politiques et techniques et au-delà, au sein de l'administration censée être technique entre les administrations financières et les

---

<sup>1</sup> Pierre Lalumière, *Les finances publiques*, Paris, Armand Colin, 1976, page 181

<sup>2</sup> Didier Migaud Rapport relatif à la proposition de loi organique relative aux lois de finances Rapport n°2908, 2001, Page 206.

administrations non-financières. Chacun dispose de techniques différentes afin d'obtenir satisfaction.

## ***A : Le politique, l'administratif et le technique***

### **1 : La procédure de préparation du budget distingue le politique de l'administratif.**

La procédure de préparation du budget est essentiellement une phase administrative au sens où elle se déroule au sein des administrations de l'état, sous la responsabilité de fonctionnaires, qui vont tenter de présenter un document consensuel. Cette procédure est cependant encadrée par le politique.

#### ***Deux coups d'envoi politique***

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 de chaque direction financière, 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 recommandations 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'investissements. Le ministre charge la direction financière de faire coïncider l'approche macro budgétaire gouvernementale et l'approche micro budgétaire 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>3</sup>.

#### ***Deux préparations administratives parallèles***

---

<sup>3</sup> Pierre Lalumière, *Les finances publiques*, Paris, Armand Colin, 1976, page 185-186

La procédure de préparation du budget s'effectue en continue mais aussi en parallèle. Les services « budgétaires » des ministères préparent en permanence le budget de l'année suivante. Chaque ministère établit ses « propositions de dépenses » en fonction des indications fournies par les services. Les services financiers 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.

Ainsi, durant la phase proprement administrative de préparation du budget, les directeurs des différents ministères vont défiler dans les bureaux de la direction du Budget afin de fixer le montant des crédits qu'ils vont officiellement 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>4</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>5</sup>. Les conférences se déroulent dans les locaux du ministère du Budget et c'est un sous-directeur 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.

### ***La clôture politique de la préparation du budget : Les arbitrages nécessaires***

---

<sup>4</sup> Selon l'expression d'Henri Chatenet, Les dépenses et les recettes de la France du 1er août 1914 au 1er janvier 1942, Paris, A.Pedone, 1942.

<sup>5</sup> Robert Lescure, contrôleur financier, archives orales, C.H.E.F.F., mini disque n°9.

L'arbitrage intervient quand les protagonistes restent campés sur leurs positions. Il est l'œuvre du Premier ministre, voire plus officieusement du Président de la République. 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.

L'arbitrage ne se fait pas selon des motifs financiers ou administratifs, il est évidemment politique. 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 sous-terrain de transport en commun s'engagent en même temps à Paris. On le comprend aisément, les enjeux budgétaires sont énormes. Le problème était qu'il fallait trancher entre deux entreprises publiques, la S.N.C.F. d'un côté et la R.A.T.P. de l'autre. Le gouvernement Rocard a arbitré. Il a lancé la liaison R.E.R. E dite Eole entre gare du nord gare st Lazare et les travaux de la ligne 14 du métro à l'époque appelée Météor. Au regard des sommes en jeu, les questions de personnel sont aussi susceptibles de « remonter » à l'arbitrage. « *En 1972, Chaban-Delmas a arbitré la réforme indiciaire des chefs de services départementaux.* »<sup>6</sup>

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 ou il sera délibéré.

## **2 : La confrontation entre les financiers et les dépensiers**

### ***Les services administratifs : la dépense au service de l'action***

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. Quand cette activité est gérée « en régie », elle est confiée à une direction ministérielle : La direction de l'enseignement secondaire, la direction générale des douanes, la direction des monuments historiques ou la direction de l'administration pénitentiaire. Ces réalités administratives expriment des besoins financiers qui permettent la réalisation des actions.

---

<sup>6</sup> (Vérifier si Lescure était alors à l'équipement)

Robert Lescure, contrôleur financier, archives orales, C.H.E.F.F., mini disque n° 3.

Le poids de la bureaucratie, qui n'est pas propre à l'administration, pousse chaque structure à envisager l'amélioration de son action 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>7</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. Il s'agit là des deux motifs principaux de l'accroissement continu des besoins des services : le blocage structurel des services sur leur action et l'accroissement de la sphère d'activité administrative.

### ***La direction du budget : le dogme de l'équilibre***

À l'opposé des préoccupations des services « dépensiers » on trouve la direction du Budget. La direction du budget 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 publique en 1919. Elle est rattachée au ministère des Finances ou au ministère du Budget érigé en ministère propre selon les gouvernements.<sup>8</sup> La mission de la direction du budget consiste, au niveau de l'État, à faire coïncider des propositions 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 plafonné politiquement lors du « cadrage ». Cette relation sera matérialisée par l'équilibre budgétaire qui peut se traduire ainsi ressources (produits et déficit) = 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 demandé. Cet exercice génère une « culture » budget intégrée comme une forme d'intérêt général et orientée autour de la maîtrise de la dépense publique, seule variable d'ajustement. « Il faut posséder l'esprit budget, savoir s'opposer au non de l'intérêt général ».<sup>9</sup> « J'ai été très marqué par un épisode. Laurent Fabius, secrétaire d'État au budget a réuni dans les salles de commission tous les T.P.G., contrôleurs financiers et hauts administrateurs de la direction du budget. Il y a tenu des propos absolument incroyables face à

---

<sup>7</sup> Robert Lescure, contrôleur financier, archives orales, C.H.E.F.F., mini disque n°2.

<sup>8</sup> Georges Bonnet est le premier ministre du Budget le 29 octobre 1925, cf. *Les ministres des Finances de 1870 à nos jours*, Imprimerie Nationale, 2003, 317 pages

<sup>9</sup> René Buxéda, (contrôleur financier), archives orales, C.H.E.F.F., mini disque n°2

des gens chargés de limiter au maximum la dépense publique, il a dit qu'il fallait que la dépense publique soit active et crée un nouveau courant de développement en France. J'avoue que cela m'avait un peu choqué. (...) Il y avait une optique Keynésienne, mais je pense qu'il s'agissait d'une vue un peu simpliste des choses puisqu'il a fallu marquer un virage important en 1983. »<sup>10</sup>

### ***Les services budgétaires des ministères***

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>11</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 C.N.R.S. ». Elle était contente que nous disions non, même si elle nous soumettait toujours tous les dossiers, toutes les demandes. On voyait alors que la direction financière soutenait mollement telle demande, c'est qu'au fond, elle n'était pas mécontente qu'elle soit repoussée. Les instances financières avaient une fibre budget... Ces directions un peu horizontales étaient des interlocuteurs privilégiés qui avaient les mêmes préoccupations ». <sup>12</sup>

### ***B : Les techniques du conflit***

La phase administrative de préparation du budget relève en partie du marchandage. « Sur le terrain, c'était des discussions de marchand de tapis »<sup>13</sup>. Cette bataille de chiffres prend les formes les plus surprenantes.

### **1 : Camoufler la réalité de la dépense**

#### ***Bien « calibrer » les crédits de l'exercice***

---

<sup>10</sup> Robert Lescure, contrôleur financier, archives orales, C.H.E.F.F., mini disque n° 9.

<sup>11</sup> Robert Lescure, contrôleur financier, archives orales, C.H.E.F.F., mini disque n°9.

<sup>12</sup> Robert Lescure, contrôleur financier, archives orales, C.H.E.F.F., mini disque n°2.

<sup>13</sup> André Caussin, (contrôleur financier), archives orales, CHEFF, cassette n°6.

Le budget de l'État est difficilement maîtrisable en cours d'exécution, en dresser une prévision fiable relève de la gageure. Il existe des difficultés réelles de prévision de certaines dépenses. Ce comportement qui consiste à surévaluer ses besoins est constamment décrié par les agents du ministère des Finances, ce qui n'en fait pas un comportement général de tous les services dépensiers. Sous la IV<sup>e</sup> République, un administrateur du budget cite Jules Moch alors ministre de la défense nationale « J'ai besoin de 3 milliards de centimes sur le budget de la défense Nationale, trouvez les »<sup>14</sup> ce qui signifie implicitement que la somme est disponible quelque part. Plus récemment : « Les crédits sont toujours trop importants les gens ne les dépensent pas, gonflent les budgets »<sup>15</sup>.

Le fait de gonfler les budgets peut générer des difficultés de trésorerie pour l'État. L'exemple des subventions adressées aux CARPA 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>16</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 : « à l'équipement j'ai bataillé pour obtenir contre le ministère des Finances la régularisation des P.N.T. personnels non titulaires, la Cour des comptes avait déjà fait ses observations, il y en avait 45 à 50.000, ils étaient payés sur les crédits de travaux comme des sacs de sables »<sup>17</sup>.

Inversement, les ministères peuvent « oublier » ou sous-évaluer une dépense inévitable afin de paraître « moins » demandeur. Une fois l'exercice commencé, il faudra bien payer.

### ***Les demandes nouvelles ou le pied dans la porte***

Il s'agit d'une variante de la technique précédente de sous-évaluation. 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 l'importance. Il s'agit évidemment de tromper

---

<sup>14</sup> François Garnier (contrôleur financier), archives orales, C.H.E.F.F., cassette n°3.

<sup>15</sup> François Garnier (contrôleur financier), archives orales, C.H.E.F.F., cassette n°3.

<sup>16</sup> Jean Parmentier (direction du Budget), entretiens réalisés le 16 mars 1998

<sup>17</sup> André Caussin, (contrôleur financier), archives orales, CHEFF, cassette n°6.

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 bien d'équipement, les conséquences sont fâcheuses à moyen terme. Revenons sur le chantier Météor, la RATP a annoncé 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 approche les 7 milliards. Mais le défaut d'évaluation initial d'une opération peut aussi générer des difficultés à très long terme. Prenons ici l'exemple du RMI 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 !

## **2 : La réaction du « Budget »**

### *Une connaissance des « partenaires »*

La mission de la direction du budget consiste à : « Restreindre les appétits, faire la part du nécessaire et du superflu »<sup>18</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>19</sup>. Elle est donc organisée en bureaux spécialisés par secteur d'intervention. Chaque bureau acquiert une technicité précieuse lors des conférences budgétaires. Chaque bureau acquiert aussi une connaissance de ses interlocuteurs et de leurs capacités à générer une information financière fiable. « 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 collectivités locales répartissait les dotations grâce à un système de péréquation et de mécanisme qui laissait une part d'opportunité. 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>20</sup>

### *La sous-estimation des recettes*

Quand elle ne parvient pas à convaincre les services de modérer leurs demandes la direction du Budget doit changer de registre. Après de nombreuses années passées à négocier

---

<sup>18</sup> Kerjolis, *La direction du budget*, Mémoire de D.E.A. I.E.P. Paris, 1963, page 152

<sup>19</sup> Rossard « La prévision en matière budgétaire », Paris I.T.A.P., 1951, page 6.

<sup>20</sup> Robert Lescure, contrôleur financier, archives orales, C.H.E.F.F., mini disque n°9.

chaque ligne budgétaire il faut reconnaître que les marges de manœuvre s'épuisent. Elle était alors sa position sur le cadre macro-budgétaire : 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>21</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 est directement à l'origine du 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 budgétaire. Elle est en outre encadrée par l'apparition de la notion de sincérité de l'évaluation des ressources et de charges publiques dégagée par le Conseil constitutionnel en 1993<sup>22</sup> et introduite à l'article 32 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

### *Les coupes forfaitaires*

La direction du Budget peut avoir recours à une méthode beaucoup plus violente. Face aux « menaces » qui pèsent sur l'équilibre défini par le gouvernement, et afin de maintenir le montant du déficit prévu, elle va placer un ministère entier face à sa « responsabilité » financière. Elle propose une coupe forfaitaire, sur les crédits de fonctionnement ou sur les crédits d'investissements qui servent alors de variable d'ajustement. Aveugles dans le cadre d'une négociation, les approches forfaitaires sont en plus contre productives en terme de rendement. Acculés, les services n'ont parfois plus les moyens de mettre en œuvre les politiques publiques dont ils ont la tâche.

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 donc 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

---

<sup>21</sup> Kerjolis, *La direction du budget*, Mémoire de D.E.A. I.E.P. Paris, 1963, page 147

<sup>22</sup> Décision 93-320 du 21 juin 1993, loi de finances rectificative.

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>23</sup>

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

---

<sup>23</sup> Pierre Lalumière, *Les finances publiques*, Paris, Armand Colin, 1976, page 188

## **II : La nouvelle négociation du budget dans la phase de préparation**

La Loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 est une lame de fond administrative. Présentée comme une redéfinition des positions institutionnelles la « LOLF » n'a absolument pas vocation à réglementer le déroulement de cette phase de préparation du budget de l'état. Pourtant lors de la préparation du premier budget en « régime LOLF », le directeur du budget présentait bien une « nouvelle négociation du budget dans la phase de préparation »<sup>24</sup>. Il s'agit de revenir sur tous les défauts inhérents à la procédure précédente.

Le régime LOLF caractérise-t-elle le passage d'un jeu non coopératif à un jeu coopératif ?

La nouvelle procédure budgétaire est établie par une circulaire du Premier ministre et recherche la diffusion d'une culture financière au cœur des administrations. Cette culture financière repose sur des concepts gestionnaires. Ces derniers représentent des bras de leviers considérables qui permettent un repositionnement de la direction du budget dans la négociation.

### ***A : La nouvelle procédure budgétaire***

La direction du budget prend prétexte de la LOLF pour réorienter la préparation du budget à son avantage, c'est-à-dire faire prévaloir ses contraintes sur celles de ses interlocuteurs.

Le droit devient outil de domination dans une relation présentée comme coopérative.

### **1 : Le budget, la direction du Budget et la réforme de l'état**

#### ***Le budget est outil de réforme de l'état***

Il ne s'agit pas de la première expérience de modernisation de l'action administrative. L'adaptation de l'administration à son environnement est permanente et le biais budgétaire est souvent apparu comme un bras de levier adéquat. À la fin des années 1960 le ministère des Finances tente de mettre en place un nouveau concept gestionnaire importé des États-Unis. La

---

<sup>24</sup> Pierre-Mathieu Duhamel (directeur du budget) « La nouvelle négociation du budget dans la phase de préparation » *Revue française de finances publiques* n°91, 2005, pages 49 à 54.

Rationalisation des Choix Budgétaires « une remise en cause des « budgets de moyens » ou 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>25</sup>. Ces objectifs sont présentés dans des « budgets de programme » dits « blancs » budgétaires qui ont pour vocation des 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>26</sup>

Face aux très fortes résistances suscitées par cette vague de fond, les réformes ultérieures furent plus discrètes. En 1994 la direction du budget opère une réforme de 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 dite en « agrégats ». Ces agrégats se rapprochent des « actions administratives », ils tentent d'opérer une présentation du coût de 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 oeuvre, 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 inexistant. L'absence d'objectifs chiffrés rendrait d'ailleurs leur exploitation peu probante. »<sup>27</sup>

### ***Une nouvelle mission pour la direction du Budget : la réforme budgétaire***

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

---

<sup>25</sup> Pierre Lalumière, *Les finances publiques*, Paris, Armand Colin, 1976, page 190

<sup>26</sup> Michel Paul « Rationalisation des choix budgétaires » *dictionnaire encyclopédique des finances publiques* Economica 1991 page 1272

<sup>27</sup> Alain Lambert « Rapport sur la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 » *Rapport d'information* n°37, 19 octobre 2000, page 17.

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 1er 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>28</sup>.

### ***Une nouvelle direction pour le ministère du budget : la réforme de l'état***

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, budgétaire 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.

### ***De la réforme budgétaire à la réforme de l'état***

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 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) au sein du ministère 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

---

<sup>28</sup> « Mini-lexique de l'essentiel de la moderfie », *Notes bleues de Bercy* n°35 septembre 2003. « Moderfie, nom du chantier de mise en œuvre de la nouvelle constitution financière ».

générale de la réforme de l'État). Placée sous contrainte financière, la réforme de l'État va-t-elle être fortement teintée de culture « budget ».

## **2 : La mise en œuvre de la réforme de l'état lors de la préparation du budget**

### ***Les objectifs de la LOLF : transparence et performance***

Didier Migaud déclare. « En déposant, le 11 juillet 2000, après une année de réflexion complémentaire, ma proposition de loi organique (n°2540) relative aux lois de finances, je m'étais donc fixé deux objectifs : permettre une amélioration de la gestion publique, élément clé de la nécessaire modernisation de l'État ; mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement, ce qui participe du souci de favoriser un approfondissement de la démocratie »<sup>29</sup>.

L'approfondissement de la démocratie financière est un impératif catégorique de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. On redécouvre la portée des articles 14 et 15 de la Déclaration. 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. « Les crédits seront annuellement revus *au premier euro*, la notion de *service voté* n'étant maintenue que pour l'application de la procédure, exceptionnelle, d'ouverture d'urgence de crédits »<sup>30</sup>. L'extension du pouvoir d'amendement est accompagné 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>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Didier Migaud « Un double objectif : modernisation de l'État, approfondissement de la démocratie » *Revue Française de finances publiques* N°76-2001, page 10

<sup>30</sup> Didier Migaud « Un double objectif : modernisation de l'État, approfondissement de la démocratie » *Revue Française de finances publiques* N°76-2001, page 12

<sup>31</sup> Didier Migaud « Un double objectif : modernisation de l'État, approfondissement de la démocratie » *Revue Française de finances publiques* N°76-2001, page 12

Pour ce qui concerne la modernisation de l'État « la réussite de la réforme reposera, en effet, largement sur la pratique administrative du ministère de l'Économie et des Finances et de tous les ministères « dépensiers », qui devront jouer le jeu de la transparence et de la performance »<sup>32</sup>.

### ***La circulaire du Premier ministre du 21 janvier 2005***

La circulaire du Premier ministre du 21 janvier 2005 relative à la préparation du budget reprend les deux objectifs gestionnaire et politique. « 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 ». Si les thèmes sont les mêmes, on note que le Gouvernement est logiquement mentionné en lieu et place du Parlement puisque c'est à lui qu'incombe la préparation du budget. « Quatre grandes phases » sont distinguées dans la préparation du budget.

Les trois premières phases reprennent la procédure préalable en apportant quelques modifications. La première phase est un séminaire gouvernemental qui précède l'envoi des lettres de cadrage. La phase « politique » de préparation se veut coordonnée. La seconde phase, 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 ». 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 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 devient opératoire. Les travaux prennent la forme « d'audit de modernisation », dont les modalités sont précisées par une

---

<sup>32</sup> Didier Migaud « Un double objectif : modernisation de l'État, approfondissement de la démocratie » *Revue Française de finances publiques* N°76-2001, page 14

circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005 et la réalisation confiée à la direction générale de la Réforme de l'État. Ils aboutiront aux rapports annuels de performances destinés aux Parlementaires. 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>33</sup>.

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

### ***La performance comme contrepartie de la souplesse de gestion.***

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.

### **1 : La responsabilisation financière des services**

Le mode de présentation du budget était devenu déresponsabilisant. Il n'y avait plus de lien direct entre les montants proposés puis votés et la réalité de l'action administrative. De surcroît, cette perte de lien s'exprimait aussi en cours de gestion et conduisait les administrations à se tourner vers les finances plutôt que vers leurs budgets pour dégager de nouvelles marges de manœuvre en cours d'année.

### ***La nouvelle nomenclature nous ramène aux fondamentaux des politiques publiques :***

Le budget de l'état est à l'origine un budget d'action. Deux facteurs ont conduit à atténuer le lien entre la ligne de crédit et l'action administrative. Dans un premier temps, au XIXe siècle, la précision dans la présentation budgétaire demandée par les parlementaires à conduit à « spécialiser » les crédits par type de dépense au sein des ministères. Dans un second temps, à partir de la fin du XIXe siècle, la multiplication des interventions prise 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 revient donc à une forme de

---

<sup>33</sup> Circulaire du Premier ministre du 21 janvier 2005 relative à la préparation du projet de loi de finances

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.

### ***La transparence***

Ce mode de présentation introduit incontestablement de la transparence dans la lecture du budget de l'État. Cette transparence bénéficie évidemment au Parlement 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 sa responsabilité financière.

### ***Responsabiliser les gestionnaires de programme***

La responsabilisation des services est un thème phare de la réforme financière en cours. Cette responsabilisation implique que les services sont dorénavant en mesure de redéployer leurs moyens financiers en fonction de leurs besoins. Ils sont limités par les grandes masses définies par les programmes au cœur desquels ils peuvent redéployer leurs 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 contre partie, bien au contraire.

### ***Le concept d'auto-assurance***

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 un plafond qui ne sera pas dépassé. Les « erreurs » dans l'évaluation préalable des crédits conduisent à des acrobaties financières en cours d'exécution budgétaire. Chaque euro ajouté en cours d'année doit 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. Un directeur

du budget l'exprimait au milieu des années 1990 : « 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>34</sup>.

### *L'application de l'auto-assurance*

L'enjeu évident de cette responsabilisation à trait aux dépenses de personnel. Il s'agissait d'un des points de confrontation. 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 les montants des rémunérations prévus ne pourront être revus à la hausse que par une loi de finances rectificative, ce qui correspond pratiquement à une redéfinition politique de l'action administrative. Une alternative consisterait à employer la procédure des décrets d'avance. Or, cette procédure dont les délais ont été allongés pour permettre l'information du Parlement ne semble plus possible matériellement. Les directions financières sont prévenues, si elles veulent éviter d'annoncer à leurs agents que les traitements sont suspendus faute de crédits, il va falloir gagner en précision lors de la préparation du budget.

En ce qui concerne les dépenses d'investissements, une application stricte du principe de l'auto-assurance devrait conduire les ministères à financer les dépassements de crédits par des économies. On mesure la difficulté que cela peut entraîner dans le cas des gros chantiers. Heureusement la soupape politique est toujours possible !

---

<sup>34</sup> Christophe Blanchard-Dignac, « Le contrôle par la Cour des comptes de l'exécution de la loi de finances : enjeux et perspectives », *R.F.F.P.* n°59, 1997, page 56.

## **2 : La primauté de la contrainte financière**

La direction du Budget fait prévaloir l'équilibre définis politiquement et oblige enfin les administrateurs « gestionnaires de crédits » entrer dans ce cadre prédéfinis. Elle met en place un réel pilotage administratif et financier de l'action de l'État.

### ***Le pilotage du budget par la norme et par le solde.***

Depuis l'adoption du traité de Maastricht et la formalisation d'une contrainte juridique sur le montant des déficits publics la direction du Budget revendique la mise en place d'un pilotage financier « par la norme » et « par le solde ». Il s'agit pour elle 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.

### ***La définition d'une contrainte politique forte***

La définition d'un cadre politique clair permet à la direction du Budget d'ériger l'équilibre budgétaire en « norme » 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. Il est rappelé que ce cadrage sert de base de travail aux conférences de restitution. La circulaire du 21 janvier 2005 précise enfin que les lettres-plafond seront transmises aux commissions des finances des deux assemblées.

### ***La justification au premier euro joue à plein dans la négociation.***

Sous le régime de l'ordonnance de 1959, il existait un plancher au cadre de la négociation budgétaire. Une partie du budget était composée de ce que l'on appelle les services votés. Les services votés constituaient un magma financier représentant l'ensemble des montants nécessaires à la reconduction des politiques publiques. Ils n'impliquait l'impossibilité de revenir sur le périmètre de l'action publique, ils constituaient une forme de dotation minimum demandée par les administrations. Pratiquement, cette notion générait 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 opposé. 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 re-calculable. La direction du Budget peut proposer la modification de certains crédits sans que l'on puisse lui opposer un argument de forme du type, cette dépense fait partie des services votés.

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.

### ***Pas de crédits sans performance***

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 « dépensière » 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 de nombreux « 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 si ils vont être pris en compte lors des « conférences de restitution » dont les « lettres-plafonds » incluent maintenant des incitations aux réformes de structure.

Enfin, très rapidement, les projets annuels de performances dotés d'indicateurs chiffrés vont 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 évidemment de cette relation qui serait dommageable à la production d'indicateurs fiables.

