

VIIe congrès de l'Association française de science politique

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table ronde n°3

“ Pour une science politique de l'administration ”

Sous la direction de Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri

L'Ordre des budgétaires, organisation et culture de la direction du Budget

Alexandre Siné

Groupe d'analyse des politiques publiques

GAPP - CNRS - UPR 268

École Normale Supérieure de Cachan

sine@gapp.ens-cachan.fr

Beati possidentes¹

Bastide des temps modernes, le nouveau bâtiment du ministère des Finances, bien qu'établi à Bercy dans les années 1980, a quelque chose de très moyenâgeux qui le rapproche davantage de la place forte d'avant la Renaissance que des hôtels particuliers qui accueillent le plus souvent les ministres et leurs services.

Le bâtiment de Paul Chemetov, qui s'étend tout en longueur sur 350 mètres, semble former une grande muraille ou plutôt une nouvelle barrière d'octroi avec son corps de bâtiment, compact mais rythmé par une série de “ piles ” colossales et par une myriade de petites fenêtres semblables à des meurtrières, et ses deux “ arches ” de plus de 70 mètres de haut autorisant le passage depuis l'Est de Paris. Cette muraille est bien évidemment bordée de “ douves ” et de “ grilles ”. Pour pénétrer dans la citadelle, il faut franchir, après avoir montré patte blanche, le poste avancé, en l'occurrence un véritable “ octroi ” du XVIIIème siècle restauré et gardé par des “ douaniers ”².

On arrive alors dans une cour qui longe, pile après pile, les bâtiments “ Colbert ” et “ Vauban ”³ pour mener au fond, après un “ pont ” et une “ porte monumentale en bronze ”, à la “ cour d'honneur ” et à “ l'hôtel du ministre ”. Dans ce donjon de verre, d'acier et de pierre parisienne qui abrite le maître des lieux, deux passages dérobés

¹ Heureux ceux qui possèdent (adage latin).

² Ces véritables douaniers sont mis à disposition du ministère par la direction générale des Douanes qui dépend des Finances.

³ Si ce maréchal de France est bien connu des écoliers pour ses nombreuses fortifications, ses célèbres sièges et ses fonctions de Commissaire général des fortifications, il est honoré ici pour son projet de dîme royale qui préconisait, sous Louis XIV un impôt sur le revenu. Les autres bâtiments du ministère des Finances ont pour dénomination “ Turgot ”, “ Necker ”, “ Sully ”.

permettent aux membres du gouvernement de quitter les lieux sans passer par la route de sortie du ministre et sa herse. Par les airs, une plate-forme pour hélicoptère s'est avérée inutilisable ; par les eaux, une vedette rapide permet aux ministres de se rendre à l'Assemblée à vau l'eau. Donnant sur la Seine, le bureau du ministre forme un promontoire de verre comme en apesanteur et est semblable à une navette au bout de sa rampe de lancement. Il est vrai que le portefeuille des Finances est le marchepied le plus avantageux pour accéder à l'hôtel Matignon.

A proximité du donjon, on trouve, au huitième étage, les deux directions d'état-major que sont le Trésor et le Budget. Pour y accéder, il faut traverser les halls marbrés du bâtiment Colbert et emprunter les batteries d'ascenseurs situées dans chaque pile. Au sortir des ascenseurs, deux immenses couloirs sans fin vous désorientent quelque peu ; votre seule indication, l'un s'appelle " côté doutes ", l'autre " côté ministère ". Comme dans les châteaux forts médiévaux la direction du Budget fait office de salle des Preux, regroupant la garde sous le donjon⁴, mais s'ouvrant aussi sur le chemin de ronde du mur d'enceinte. Ainsi, le long de ces deux couloirs, les bureaux de la direction du Budget se répartissent, à la file indienne, de plain pied, avec pour chacun une porte donnant sur le couloir commun et une fenêtre donnant sur une courtière.

Au total, tout dans l'organisation spatiale du ministère des Finances et de la direction du Budget et dans la dénomination des lieux suscite la comparaison avec la place forte. S'il est étonnant que cette architecture moderne et l'appellation des différents lieux du ministère des Finances suggèrent autant d'anachronismes, cette métaphore de la citadelle n'en est pas moins un lieu commun largement repris par les journalistes, les hommes politiques et les autres participants du processus budgétaire.

Mais si **cette analogie avec la place forte** est aussi patente, c'est qu'elle **exprime à la fois la structure du lieu et la structure du jeu budgétaire**. Par la métaphore de la citadelle, ce lieu commun restitue une sorte de résonance (une " homologie structurale " pour parler savant⁵) entre l'aspect architectural du lieu et sa position dans l'appareil d'Etat. En parlant de place forte, par la figure classique de la **métonymie**, on glisse aisément de la description de la " **citadelle de verre et de béton** " (Arthuis, 1998, p.21), forteresse imprenable, plus haute, plus longue, plus imposante que tous les autres palais de la République à la désignation de la prééminence de cet Etat dans l'Etat, " sorte de **forteresse au sein de l'Etat**. Son image est celle de la puissance, de l'autorité. Il est vrai qu'il dispose de prérogatives traditionnelles et exorbitantes. Son interventionnisme est débordant, son autorité laisse peu de place à l'appel. " (Arthuis, 1998, p.21).

L'analogie de la place forte n'est pas qu'un effet du parti pris architectural de Paul Chemetov ; bien au contraire. Cette **image de prééminence s'inscrit structurellement dans le bâtiment du Quai de Bercy comme elle imprégnait " la rue de Rivoli "**. En effet, on s'est plu à filer la métaphore de la place forte qui sied tant à la bastide de Paul Chemetov, mais il est très révélateur que la même métaphore se développait lorsque le ministère des Finances occupait l'aile nord du Palais du Louvre. Ainsi, Georges Denoix, premier directeur du Budget dans les années 1920, évoquait déjà à propos de son bureau au Louvre un " poste d'observation " et un " poste de combat ".

Si les lieux changent et que les métaphores perdurent, que les comparaisons demeurent et que les représentations persistent, c'est que, par delà la réalisation

⁴ Ainsi les membres de la direction du Budget ont la possibilité d'accéder directement au Cabinet du ministre du Budget, qui se trouve dans l'hôtel des ministres, en empruntant le sas au bout de leur couloir. Ce passage qui évite d'avoir à redescendre dans la cour exprime spatialement une proximité avec le pouvoir politique.

⁵ Cf. Panofsky, 1967 ou encore, Bourdieu, 1992.

architecturale et l'organisation des lieux, **l'analogie de la place forte exprime une organisation sociale plus profonde.**

Dans *La société de cour* (1969), Norbert Elias étudiait, de la même façon, l'architecture des demeures aristocratiques et les structures de l'habitat pour comprendre le fonctionnement social de la monarchie absolutiste de Louis XIV. En particulier, l'analyse des catégories spatiales du château de Versailles permettait de comprendre les interdépendances des membres de la Cour et du Roi⁶. En suivant le procédé de Norbert Elias, on peut **au travers de l'analyse de la disposition des lieux du pouvoir budgétaire comprendre certains traits caractéristiques du jeu budgétaire.**

Au sein du Léviathan des finances qui regroupe le commerce extérieur, l'économie, les finances, l'industrie, les PME, le commerce et la consommation, il revient le plus souvent à un secrétaire d'Etat ou à un ministre délégué d'assister le ministre des Finances pour les questions budgétaires. Ce dernier coiffe non seulement la direction du Budget, mais encore la direction générale des Impôts (DGI), la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP), la direction générale des Douanes et droits indirects et le Service des pensions. Autant dire que dans le ministère du Budget à côté des gros bataillons de la DGI (80 000 agents) et de la DGCP (57 000 agents), **les 240 fonctionnaires de la direction du Budget dont les deux tiers de cadres A et A+ font office de petit commando.**

La modestie de cette taille a des conséquences sur le fonctionnement de la direction du Budget qui trouvent à se manifester dans son organisation spatiale. Les conséquences de cette taille réduite coulent de source : la direction du Budget est **une administration de cadres sans tâches d'encadrement (i), une administration où la hiérarchie est courte, directe et opérationnelle (ii), une administration avec une très forte interconnaissance qui renforce la grande continuité culturelle des énarques budgétaires (iii) et une administration où l'on est toujours proche de la décision politique (iv).**

(i) Si Aaron Wildavsky disait que *Whitehall* était un village, on peut ajouter que la direction du Budget, c'est **un étage avec deux couloirs**. Il y a peu d'administrations centrales qui tiennent ainsi sur un seul étage. Le fait est remarquable : **la direction du Budget est une administration de cadres sans tâches d'encadrement**. Cette direction n'a pas d'administration déconcentrée et donc peu d'activité de gestion de ses services : c'est **une administration d'état-major**.

Ainsi, la direction tient tout autant du cabinet ministériel que d'une administration chargée de mettre en œuvre une politique. On n'y fait pas souvent carrière, il y a un très fort renouvellement du personnel. A la direction du Budget, on y passe ou on y monte ; les carrières sont courtes sauf pour les directeurs et les sous-directeurs : pour une minorité d'énarques du Budget, on est sous-directeur à " ENA+10 ", mais à " ENA+15 " on est parti pour la direction financière d'un ministère ou d'un établissement public. Ensuite, on est très proche du pouvoir politique et de la décision, nous y reviendrons. Enfin, même si très majoritairement la direction du Budget est composée d'administrateurs civils sortis de l'ENA⁷, elle compte un certain nombre de

⁶ Cf. " L'habitation des hommes de cour nous donne une idée sûre et claire de certaines relations sociales caractéristiques de la société de cour " (Elias, 1969).

⁷ Cf. Eymeri, 1999 : en désignant Bercy et l'Intérieur, " les énarques sont en quelque sorte 'chez eux', si l'on peut dire, dans ces ministères qu'ils dominent véritablement, souvent par le nombre et toujours par l'autorité. " (p. 513). Ce constat, qui était encore très vrai il y a peu, a tendance à être contrarié par la réalité. En effet, aujourd'hui la composition sociologique de la direction du Budget tend à se diviser en trois tiers : un tiers d'attachés, un tiers d'ingénieurs (X, mines, ponts, IGF, armement, etc.) et un tiers seulement d'administrateurs civils. Le recul du nombre de ces derniers s'explique, non pas par des

profils diversifiés, le plus souvent polytechniciens ingénieurs ou administrateurs INSEE. Mais en dépit de cette relative diversité, la direction du Budget se caractérise par une très forte intégration culturelle qui se fait autour du métier budgétaire.

De taille modeste, la direction du Budget n'en a pas moins un champ d'action très ambitieux qui couvre tout l'appareil d'Etat. **Ayant vocation à intervenir sur tous les sujets qui ont une incidence financière, la direction du Budget est omniprésente.** Elle a son mot à dire sur la gestion de toutes les autres administrations, elle décide souvent de ce qu'elles pourront ou ne pourront pas réaliser selon les moyens qu'elle met à leur disposition, elle examine et instruit leurs textes et leurs projets de réforme sitôt qu'ils ont un coût. Elle a la tutelle financière des organismes, entreprises et établissements publics ce qui lui permet de siéger dans les conseils d'administration. Elle co-gère la fonction publique avec la direction générale dont c'est le portefeuille car elle a compétence sur les rémunérations, les créations ou les transformations d'emplois. Elle suit les comptes sociaux et les finances locales tout comme le budget communautaire. Enfin, les budgétaires participent systématiquement aux réunions interministérielles comportant le moindre enjeu financier. A cela s'ajoute le rôle des contrôleurs financiers, répartis dans tous les ministères dépensiers, chargés de viser l'engagement des dépenses, qui informent le ministère des Finances de l'exécution des budgets et des projets de tel ou tel secteur administratif.

En somme, l'étendue des activités de la direction du Budget en fait **une administration panoptique dont le point de vue transversal surplombe l'ensemble de l'appareil administratif.** C'est ainsi que parmi les 7 sous-directions qui composent la direction du budget, 5 sous-directions 'verticales' sont chargées du suivi des différents secteurs de l'action publique. Elles sont elles-mêmes subdivisées en trois bureaux chacune comprenant 5 à 6 personnes. La direction du Budget est ainsi une petite direction brassant un champ de compétence incroyablement large sur la base de **petites équipes autonomes aux responsabilités bien délimitées, mais avec un monopole sur des secteurs entiers de l'action publique.** Nous traiterons de l'organisation interne de la direction du Budget et en particulier du rôle intégrateur de la première sous-direction dans notre première partie.

(ii) Une deuxième conséquence de la taille réduite de la direction du Budget est qu'elle bénéficie d'**une hiérarchie courte, directe et opérationnelle.** Si l'on met à part le directeur du Budget, il n'y a que **deux niveaux d'encadrement**, les 25 chefs de bureaux et les 7 sous-directeurs. Le fait que la direction se situe sur **un étage de plain pied est le témoin spatial d'un certain nivellement et d'une certaine accessibilité de cette hiérarchie** : jusqu'au sous-directeur, quand on a un problème, il suffit de "pousser la porte".

Le caractère ramassé de cette hiérarchie et son faible nombre de niveaux intermédiaires ne doivent pas laisser penser que l'emprise de celle-ci est faible. Bien au contraire, la direction du Budget connaît un mélange subtil entre **l'autonomie et la hiérarchie.** La hiérarchie est lourde (on ne la court-circuite jamais) et souvent quasi-militaire (il n'y a qu'une seule position défendue à l'extérieur du Budget), l'organisation très centralisée, les calendriers impératifs, les procédures très formalisées et les

difficultés de recrutement – la direction du Budget ayant toujours autant la côte à la sortie de l'ENA dans "l'amphi-garnison" –, mais à la diminution de l'accueil d'administrateurs en mobilité en provenance d'autres ministères. En effet, un récent décret contraint maintenant les administrateurs à effectuer leur mobilité soit dans des services déconcentrés de l'Etat, soit à l'étranger et non plus en administration centrale. La direction du Budget ne peut donc plus accueillir d'administrateurs issus d'autres ministères. Elle recrute donc davantage parmi les ingénieurs. Cela a pour conséquence de minimiser le profil de généralistes des budgétaires.

méthodes de travail érigées au rang du dogme. Mais il y a aussi une forte autonomie dans l'activité quotidienne, il y a une grande spécialisation des sous-directions sectorielles réparties par secteurs d'activité, une grande souplesse dans le fonctionnement (peu nombreux, les membres d'un même bureau sont interchangeables), une grande connivence entre les gens, des relations directes et conviviales (le tutoiement est de rigueur) et une disponibilité de l'encadrement.

On a alors des discours assez paradoxaux où les acteurs insistent tantôt sur la faiblesse du principe hiérarchique, l'importance de leurs responsabilités et leur grande autonomie d'action, tantôt sur la pesanteur de la structure hiérarchique et le carcan des procédures et du formalisme. Comme le résume un des membres de la direction du Budget, “ **la stratégie de la maison, c'est charbonnier est maître chez lui et hiérarchie-hiérarchie.** ” (ingénieur, bureau 1-B, direction du Budget). Nous essayons d'éclairer ce paradoxe de la hiérarchie et de l'autonomie dans le second volet de notre première partie.

(iii) Un des éléments déterminants qui rendent possible cette autonomie dans le travail et cette souplesse de fonctionnement est **la grande continuité culturelle qui anime les membres de la direction du Budget.** Là encore, **l'unité spatiale** exprime parfaitement l'unité culturelle, le consensus sur les objectifs, l'absence de cloisonnement et la forte adhésion des membres au dessein de la direction. A cela une raison première évidente, la formation initiale de l'Ecole nationale d'administration joue pour beaucoup⁸. Mais la culture maison est bien plus prégnante au Budget que dans d'autres administrations tout autant peuplées d'administrateurs civils. Ainsi, dans son enquête sur les administrateurs civils, Jean-Michel Eymeri note que l'identité du Budget est plus forte que celle de l'ENA chez les budgétaires ce qui n'est pas le cas dans toutes les administrations. **La nature même de l'activité budgétaire incline à cet unanimité dans les façons de voir, de dire, de penser, de faire.**

Pour caractériser **la figure idéale-typique du “ bon budgétaire ”**, la représentation du moine-soldat est incontournable car elle revient dans toutes les bouches et sous toutes les plumes, de la part des budgétaires comme de leurs interlocuteurs. C'est un fameux article dans la revue *Pouvoirs* (Choussat, 1990) d'un ancien et réputé directeur du Budget, Jean Choussat qui a consacré cette comparaison mi-flatteuse, mi-critique. Cette auto-présentation est une représentation partagée à l'extérieur comme à l'intérieur de la direction et est révélatrice des valeurs fondatrices de la communauté des budgétaires. Nous décrirons dans la deuxième partie, **cette figure du moine-soldat où la métaphore martiale se mêle à l'identification monastique, où le discours sur la défense de l'intérêt général épouse la rhétorique de l'apocalypse permanente et de la nécessité d'assainir des finances publiques, où le sentiment grisant de tenir une place forte le cède au découragement de se trouver dans une citadelle assiégée.** Il en va ainsi de l'action du budgétaire comme de la croisade morale, elle nécessite la foi en une certaine cause, le goût du sacrifice, l'abnégation, l'obéissance, la solidarité, un credo et une eschatologie.

Cette continuité culturelle est entretenue et renforcée par **la grande interconnaissance des membres de la direction du Budget.** Si les gens sont si proches, c'est d'abord en raison d'un **effet générationnel** : à la direction du Budget, tous le monde a moins de 45 ans sauf le directeur et le chef de service. Ensuite, la plupart se connaissent pour avoir fréquenté en même temps les bancs de l'ENA. Enfin, il y a un fort *turn-over* entre bureaux au sein même de la direction ce qui renforce la

⁸ Cf. Eymeri, 2001, pour un récent exemple. Nous ne développerons pas ce point, les travaux sur la culture des énarques, des administrateurs civils, des grands corps, de la technocratie, des hauts fonctionnaires et autres sujets connexes étant copieux.

dimension transversale de l'activité budgétaire. Symptôme spatial de cette uniformité sociale, les bureaux de la direction du Budget sont quasiment identiques, seule la superficie indique le niveau hiérarchique de l'occupant et il n'y a que très peu de signes distinctifs ou d'investissement personnel des lieux⁹.

Au total, la figure du moine-soldat est si prégnante, l'intégration culturelle si sensible, les façons de faire si partagées que cela **permet une certaine autonomie dans l'action, une grande délégation des responsabilités de négociation et assure des apprentissages informels et transversaux au sein de la direction du Budget.**

Cette figure finit par faire de la direction du Budget, non plus seulement un élément central de la production d'un ordre institutionnel, l'ordre budgétaire, mais aussi tout simplement **l'Ordre des budgétaires** qui a tout d'un ordre monastique. Ainsi, on verra, dans la seconde partie, comment la direction du Budget forme un ordre [*Stand*] au sens de Max Weber, c'est-à-dire un groupe professionnel qui partage des intérêts¹⁰. Le premier élément constitutif de cet ordre est bien sûr la **forte intégration culturelle** de ce segment administratif autour de rhétoriques et de représentation collectives très prégnantes. Le second élément fondateur est **un rapport spécifique au politique.**

(iv) Dernière conséquence de la taille réduite de la direction du Budget, on y est **toujours proche de la décision politique** tout comme la direction elle-même est proche spatialement l'hôtel des ministres et organiquement du ministre et de son Cabinet.

Cette proximité suscite **un rapport particulier au politique qui est en outre renforcé par la nature particulière de l'activité budgétaire.** Activité transversale d'allocation de ressource au sein de l'appareil d'Etat qui soulève en permanence des enjeux et des conflits à la fois politiques et administratifs, **l'activité budgétaire ne peut être qu'hybride entre le technique et le politique**, le budgétaire recherchant toujours à **équilibrer le devoir de loyauté que lui impose sa condition de soldat et la défense acharnée de sa cause à laquelle sa vocation de moine le pousse.**

Ainsi, dans la seconde section de notre deuxième partie, nous essayerons d'éclairer, d'une part, les rapports au politique des budgétaires qui oscillent entre légitimisme et défiance et, d'autre part, la distance au politique qui balance entre proximité et éloignement vis-à-vis du personnel et du pouvoir politiques.

I. Entre autonomie et hiérarchie, l'organisation de la direction du Budget

⁹ Il est à noter qu'une des spécificités du bâtiment de Bercy est d'avoir des parois entièrement amovibles : autrement dit, tout l'étage partagé par le Budget et le Trésor est formé d'une seule et même plate-forme. L'organisation des bureaux est donc entièrement libre et se fait sur la base de travées d'un bon mètre de longueur sur lesquelles on peut faire glisser les cloisons. Ainsi, un petit bureau compte trois travées et un grand une bonne quinzaine. Comme souvent dans les organisations, la disposition des locaux est une source importante de conflits. Ainsi, on peut mentionner que la direction du Budget a tendance à grignoter quelques travées au Trésor, c'est-à-dire quelques mètres et quelques bureaux. Faut-il donner une signification en terme d'équilibre entre les directions centrales des Finances à ce mouvement ? En tout cas, ce "petit problème" de travées et de surface administrative, est toujours porté jusqu'à l'arbitrage du ministre des Finances...

¹⁰ La métaphore de l'Ordre monastique pour désigner les hauts fonctionnaires n'est pas nouvelle. On peut citer notamment l'ouvrage de Dominique Chagnollaud, *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires XVIIIème-XXème siècle*, Paris, Fayard, 1991. Mais plus fondamentalement, au-delà de la métaphore, ce rapprochement nous semble exprimer une représentation particulière qu'ont les hauts fonctionnaires, et tout particulièrement aux Finances, du caractère sacré de leur mission. Enfin, ce rapprochement est d'autant plus légitime qu'il est conforme aux origines théocratique de la haute administration française dès le règne de Philippe le Bel par l'accaparement des structures du droit canon de l'Eglise et du sacré (cf. notamment E. Kantorowicz, 1989 ; et, pour le droit administratif, cf. G. Le Bras, 1956, p.395-412).

L'organisation de la direction du Budget est formellement assez classique et pratiquement assez surprenante. Elle est classique car on y retrouve les composantes de base de toute organisation : le directeur, le chef de service et les 7 sous-directeurs dont le sous-directeur de la Synthèse forment **le noyau stratégique** qui prend les décisions importantes ; le couple sous-directeurs et chefs de bureau forment **un ensemble intermédiaire** qui transmet les décisions du noyau et en assure la mise en œuvre. Ce couple s'occupe de trier et de faire remonter l'information ou bien de la relayer vers la base.

Ensuite, il convient de distinguer les deux premières sous-directions qui ont des missions de synthèse et qui ont une compétence transversale ou horizontale et les cinq autres sous-directions qui sont nettement sectorielles ou verticales. En premier lieu, la sous-direction de la Synthèse, que l'on appelle " la Première ", a pour tâche principale d'organiser la synthèse budgétaire et de suivre les finances publiques (bureau 1-A). Ensuite, la sous-direction du PCM (" personnel civil et militaire "), qui est une spécificité française héritée des années 1920, est entièrement dédiée aux politiques salariales de la fonction publique.

Enfin, les sous-directions verticales regroupent des bureaux qui ont des attributions précises en matière de budgets et de secteurs. Ces sous-directions sectorielles forment **le cœur opérationnel** de la direction du Budget en assurant directement ses fonctions de production : l'élaboration des budgets pour le projet de loi de finances, la mise à disposition des crédits et le suivi de l'exécution des budgets des ministères dépensiers. Ainsi, elles ont des compétences qui couvrent l'ensemble de l'appareil administratif.

Sous cet angle, l'organisation de la direction du Budget est très classique ; pour autant, dès que l'on dépasse l'organigramme, l'organisation réelle de la direction du Budget se révèle originale. En effet, **à la différence des autres administrations qui sont compétentes sur un secteur et qui sont organisées par métiers sur le fondement d'une division administrative des tâches**, la direction du Budget est une administration, on l'a dit, à vocation universelle, panoptique, transversale : **elle est donc organisée par secteurs autonomes dans les sous-directions 3 à 7, mais chacun y fait le même métier de budgétaire.** Cette différence fondamentale a plusieurs conséquences : il y a une **forte différenciation et une forte autonomie des bureaux et des sous-directions** dans leurs secteurs ; il n'y a **pas de rivalités ou de chevauchements de compétences entre les divers segments administratifs** ; enfin, le fait de partager le même métier sur des secteurs différents compense les effets de la segmentation en secteurs par **une certaine transversalité**, à la fois de façon formelle en favorisant un fort *turn over* entre les bureaux de la direction et à la fois de façon informelle en **suscitant des échanges sur les pratiques et les savoir-faire.**

Ce phénomène suffit à faire de la direction du Budget un cas intéressant d'organisation combinant à la fois une forte hiérarchie, comme ailleurs dans l'administration française, renforcée par le fait que l'on y manie l'argent public et par le fait que c'est une administration d'état-major, et une large autonomie dans l'activité opérationnelle.

Ainsi, dans un premier moment, nous allons présenter plus complètement et plus analytiquement **les sous-directions horizontales ou transversales** que nous appelons **l'état-major** pour filer la métaphore militaire, puis **les sous-directions verticales ou sectorielles** que nous appelons **les postes avancés.** Enfin, nous nous intéresserons à **l'articulation entre le transversal et le sectoriel**, entre l'horizontal et le vertical, c'est-à-dire à **la combinaison originale de la hiérarchie et de l'autonomie dans l'activité de la direction du Budget.**

A) L'état-major : les deux sous-directions transversales, intégratrices et régulatrices

L'état major de la direction du Budget, composé de la première et de la seconde sous-direction, a pour fonction de garantir la cohérence dans l'agrégation des décisions sectorielles. Autant dire qu'il s'agit d'un travail de coordination horizontale. Cette **coordination** ou cette **régulation intersectorielle** s'effectue en interne à la direction du Budget comme elle se fait en externe, c'est-à-dire **par l'édiction de normes et de règles transversales** et **par l'intégration et l'agrégation des résultats sectoriels**.

Ainsi, à titre d'exemple, **le bureau 1C** mène un travail de coordination par **l'édiction de normes de présentation des documents et des nomenclatures budgétaires**, ce qui est une condition *sine qua non* de l'agrégation : par un travail technique constant de codification, ce bureau permet de normaliser la présentation des crédits et des emplois pour l'ensemble des ministères. En d'autres termes, ce bureau contribue à **produire une grammaire et un langage communs** à tous les acteurs du jeu budgétaire.

Autre exemple, la deuxième sous-direction chargée de la politique salariale et de l'emploi dans la fonction publique et le secteur public ainsi que des questions statutaires et indemnitaires participe aussi de cette régulation intersectorielle par l'édiction de normes transversales et par l'intégration de données sectorielles. Avec la direction générale de la Fonction publique, elle définit notamment la valeur du point sur les grilles de rémunération de la fonction publique ce qui détermine une grande part de l'évolution des budgets. Par ailleurs, cette sous-direction est compétente sur tous les secteurs chaque fois chaque fois qu'il s'agit de création ou de transformation d'emplois ou de mesures concernant les conditions de rémunération des personnels.

Enfin, l'unité transversale la plus importante de la direction du Budget est le **bureau 1-A** de la 'Première' qui fait véritablement de la Synthèse, **coordonne et régule l'ensemble du processus budgétaire** par la définition du calendrier, des procédures de négociations pour les conférences budgétaires et l'édiction d'objectifs stricts dans le travail des bureaux sectoriels au travers des mandats de négociation.

Parmi les cinq bureaux qui composent la " Première ", le bureau 1-A a pour mission d'opérer la synthèse des travaux budgétaires et de la préparation des lois de finances. C'est concrètement ce bureau qui est responsable de la politique budgétaire et, depuis peu, de la programmation à moyen terme des finances publiques. Il est composé d'un chef de bureau flanqué de deux adjoints et de deux attachés.

Au sein de la direction du Budget, le bureau 1-A possède toutes les caractéristiques d'un acteur intégrateur et d'un acteur régulateur.

En tant qu'**intégrateur**, c'est lui qui, en interne à la direction du Budget, **maîtrise la transversalité et traite avec l'ensemble des bureaux sectoriels strictement segmentés** : chargé du suivi de la procédure d'élaboration du projet de loi de finances, il est présent à toutes les étapes de sa confection, il rédige la note de lancement des conférences budgétaires, il gère les dossiers d'arbitrages qui remontent et leurs synthèses, il centralise tous les articles de loi qui doivent figurer dans la deuxième partie de la loi de finances et il contrôle tout ce qui sort à l'extérieur comme les documents d'information destinés au Parlement.

Ensuite, à partir de marges de manœuvres étriquées, c'est lui qui s'efforce de trouver des compromis difficiles dans les **arbitrages** et qui essaye de se ménager des espaces de négociation en gardant le **secret sur l'agrégation des résultats sectoriels**.

Bien évidemment, le bureau de la Synthèse a une vision très particulière de la chose budgétaire : il est le seul à penser " macroéconomie ", " grands équilibres ",

“ respect des engagements européens ” et du “ programme de stabilité ” (avec le directeur du Budget, le premier sous-directeur, le ministre des Finances et le Premier ministre).

Enfin, par définition, la Synthèse est **le point de convergence des informations en provenance des bureaux sectoriels**. Mais, plus important, l'agrégation de ces informations sectorielles, et notamment celle des données issues des conférences budgétaires, est une information stratégique strictement contrôlée et conservée au secret par la Synthèse. Même en interne à la direction du Budget, les bureaux sectoriels n'ont pas accès aux données de synthèse.

Il y a ainsi un phénomène classique de **rétenction de l'information** (Crozier, 1963, p. 23-78) par les acteurs financiers transversaux pour s'assurer un strict monopole des informations stratégiques. Plusieurs raisons expliquent cet état de fait. On peut souligner la **sensibilité politique de ces informations**, souvent **temporaires** en raison des aléas économiques et politiques, qui s'oppose à leur communication, mais surtout la maîtrise de cette zone d'incertitude, c'est-à-dire de la marge de manœuvre dont dispose réellement le gouvernement entre ses recettes et l'agrégation de toutes les charges, donne évidemment un pouvoir certain dans la négociation puisque l'on est toujours en mesure d'“ en garder sous le pied ”, de “ se ménager des réserves ” ou de “ se cranter très bas ”.

Ces différentes caractéristiques font du bureau 1-A **un acteur transversal fortement intégrateur** au sein de la direction du Budget vis-à-vis des bureaux sectoriels et qui a la capacité d'agréger les données sectorielles.

Mais plus encore, le bureau 1-A est **un acteur régulateur** car il a la capacité de maîtriser les fluctuations du jeu par la coordination, la mise en cohérence et en compatibilité des demandes des divers secteurs.

Pour imposer son point de vue transversal, il bénéficie de la **légitimité** des engagements européens de la France et du soutien du Premier ministre aux moments clés de la procédure avec les lettres de cadrage et les lettres-plafond. Ensuite, le bureau de la Synthèse profite de sa **très grande proximité avec le pouvoir et la décision politiques** (Cabinet du ministre, conseiller de Synthèse et le budgétaire de Matignon d'une part et le Parlement d'autre part). Enfin, le “ 1-A ”, du fait même des objectifs de maîtrise des dépenses qu'il défend, est le bureau **le plus valorisé et le plus légitime de la direction du Budget** : dans une administration financière dont le pain quotidien tient dans la résistance que l'on peut opposer aux tentations dépensières, la “ Synthèse ” fait office de saint des saints en étant **le financier des bureaux sectoriels** qui sont, en interne, des dépensiers.

En parallèle, ce bureau profite d'une procédure de plus en plus centralisée qui lui permet d'imposer *ex ante* ses conditions à la négociation en fixant sous forme d'enveloppe globale des objectifs impératifs. Grâce aux mandats de négociation, le bureau 1-A est donc en situation de pouvoir édicter et diffuser des normes et des règles transversales légitimes et d'imposer sa solution si nécessaire ce qui lui permet de concilier la pluralité des intérêts et les conflits internes à l'organisation.

“ [Dans les années 1980] J’avais la circulaire générale, mais pas de mandat de négociation. Avant la direction de la Synthèse ne disait pas ‘c’est comme cela et pas autrement !’. On avait plus la liberté de négocier. J’avais moi-même internalisé mon enveloppe Perspectives. Son respect, c’était un contrat moral à l’égard de moi même. Cela a drôlement changé, c’était vachement plus autonome et responsable. C’était ‘vous faites les dossiers Perspectives et après vous le gérez’. Là on est entré dans une logique délirante où c’est la Synthèse qui pilote, mais ils ne savent pas de quoi est fait le budget. ” (administrateur civil, ancien de la direction du Budget dans plusieurs bureaux sectoriels).

Il y a bien évidemment des raisons qui expliquent cette centralisation de l’activité budgétaire autour du bureau de la Synthèse : la direction du Budget ne peut plus mener une politique budgétaire autonome depuis le *Pacte de stabilité et de croissance*, la procédure est beaucoup plus encadrée car le gouvernement ne peut plus se permettre de constater que la couette ne rentre pas dans la valise au moment de la remontée et de la synthèse des demandes des bureaux. Mais ce faisant, il est incontestable que le bureau 1-A est plus que jamais un acteur intégrateur et régulateur autour duquel gravitent les bureaux sectoriels.

B) Les postes avancés : les sous-directions verticales et les bureaux sectoriels

Autour des deux sous-directions horizontales se déploient, sur l’ensemble de l’appareil administratif, les sous-directions verticales ou sectorielles. Si les acteurs horizontaux étaient organisés sur la base d’une division des tâches selon les besoins internes de la direction du Budget (critères d’organisation internes et répartition par métiers), en revanche, **l’organisation des sous-directions verticales est déterminée par l’environnement** et les relations entretenues avec les ministères dépensiers (**critères d’organisation externe et répartition par secteurs autour d’un même métier**).

Les bureaux sectoriels sont au contact des ministères dépensiers ce qui en fait potentiellement (si l’intégration culturelle n’était pas aussi forte et s’il n’y avait pas un turn-over si rapide) des acteurs marginaux-sécants. Mais l’intégration culturelle est si puissante, le consensus sur les objectifs si fort, la centralisation si prégnante, le *turn-over* dans les bureaux si rapide¹¹ que ce pouvoir de marginal-sécant est faible en interne et que les phénomènes, classiques ailleurs, de tutelle inversée sont assez improbables. A la fois acteurs dépensiers en interne face à la sous-direction de la Synthèse et acteurs financiers face aux administrations gestionnaires, les bureaux forment **les postes avancés** de la direction dans la procédure budgétaire : ils ne sauraient être les avocats des dépensiers en interne à la direction du Budget.

Ces éléments font que les bureaux sectoriels sont fortement différenciés et autonomes malgré la centralisation de la procédure avec les mandats de négociation. Il y a **peu de conflits de compétences entre les différents bureaux** et chacun, dans son jardin, fait le même travail que son voisin : cela encourage alors grandement le consensus sur les objectifs et l’unanimité qui caractérisent la direction du Budget.

Sans doute afin d’articuler et de donner une certaine cohérence à ces unités différenciés, on constate **un phénomène de concentration du pouvoir autour du sous-directeur dans chaque sous-direction**. En effet, tout d’abord, c’est au niveau des

¹¹ En effet, les chefs de bureau sont très régulièrement renouvelés : normalement, les administrateurs civils deviennent chef de bureau au retour de la mobilité de deux ans qu’ils effectuent après avoir passé de deux à quatre ans au sein du Budget. Ceux qui reviennent, le font au poste de chef de bureau pendant quelques années, mais on reste assez peu de temps à la tête du même bureau : deux ou trois ans sont un maximum...

sous-directeurs que se font les délégations de signature du directeur : ce sont donc eux qui prennent effectivement les décisions relatives à leur secteur. Ensuite, les sous-directeurs font essentiellement un travail de coordination en faisant remonter les informations auprès du directeur lors des réunions du comité de direction du lundi matin, ou en la relayant et en distribuant les responsabilités vers les bureaux. Etant donné que la hiérarchie ne se court-circuite pas, les sous-directeurs sont alors le maillon clé par lequel passent et sont filtrés toutes les notes, tous les courriers, tous les arbitrages qui remontent.

A l'étage hiérarchique inférieur, on trouve les **chefs de bureau**, l'on s'engage dans l'opérationnel et on entre en contact avec les dépensiers. Quand on arrive à l'échelon des bureaux sectoriels, on se trouve dans la **tête de pont** de la direction du Budget, c'est-à-dire dans une petite unité militaire " en territoire ennemi, au-delà d'un fleuve ou de la mer, en vue d'un franchissement ou d'un débarquement ultérieurs. " comme dit le Larousse.

Chaque bureau est à peu près composé d'un chef de bureau, d'un ou deux adjoints et de deux ou trois attachés, tout au plus de cinq ou six personnes. Si ces soutiers n'ont pas de contact direct avec les acteurs politiques, ni avec le " cabinet d'en face ", ni avec les parlementaires, en revanche, ce sont eux qui vont à l'extérieur et notamment accompagnent le conseiller technique sectoriel dans les 'inter' [réunions interministérielles] à Matignon et sont en contact quotidien avec le bureau budgétaire de l'administration dépensières. Les bureaux sont les interlocuteurs naturels des dépensiers, mais les contacts avec l'extérieur sont variables selon les bureaux. En plus du travail saisonnier lié à la procédure budgétaire, les bureaux sectoriels ont une activité continue de gestion qui consiste à prendre les arrêtés des mouvements de crédit, à donner un avis sur les projets de loi qui ont un impact budgétaire et à suivre l'exécution du budget pour affiner les prévisions d'exécution.

Au sein de ces unités de base, même si les éléments sont aisément substituables, le chef de bureau organise le travail, répartit les tâches, rédige à l'occasion lui-même des notes et fait le lien avec le sous-directeur. Si les sous-directeur font du pilotage stratégique, le chef de bureau est en première ligne, *in medias res*. Le bureau sectoriel est l'échelon où l'on travaille concrètement, où l'on rédige les notes, où l'on a la connaissance et l'expertise des dossiers, où l'on propose des solutions techniques, où l'on est en contact avec les dépensiers : au-dessus on gère.

Grosso modo, il apparaît qu'au Budget, moins on est élevé dans la hiérarchie, plus on est au contact de l'extérieur et plus on se déplace vers l'extérieur – ce qui veut dire aussi que l'on s'éloigne du pouvoir politique. Si les jeunes administrateurs civils sont étonnés de participer dès les premiers jours à des réunions interministérielles pour défendre la position du Budget, ils apprennent vite que les chefs de bureau se déplacent moins, mais restent en contact permanent avec les administrations dépensières et que les sous-directeurs ne vont presque plus à l'extérieur hormis pour la participation à des conseils d'administration et qu'ils restent isolés des dépensiers jusqu'au moment de la tenue des conférences budgétaires. Enfin, dernier cercle, la Synthèse et le directeur du Budget ne traitent que des données agrégées et vivent coupés des administrations dépensières, mais en lien étroit avec des intermédiaires ou des acteurs politiques, le cabinet et le ministre d'une part et le Parlement d'autre part. La construction de cet éloignement-rapprochement (qui est une autre facette de l'opposition entre l'intérieur et l'extérieur qui fonde la représentation de la forteresse) relève autant d'une culture du sacré et du profane, du sain et du malsain que d'une stratégie de mise à distance, de *containment* pour échapper aux pressions des dépensiers.

En somme, l'organisation de la direction du Budget combine une forte autonomie dans l'activité opérationnelle au niveau des bureaux et une stricte architecture hiérarchique où le pouvoir se concentre au niveau des sous-directeurs et où les acteurs transversaux dont la Synthèse assurent depuis le centre une forte coordination, intégration et régulation entre les secteurs.

C) Autonomie et hiérarchie : quand la liberté est la nécessité comprise

Cet équilibre très particulier entre un grand sentiment d'autonomie des acteurs malgré une hiérarchie très lourde caractérise l'ambiance du Budget. Comme si, à la direction du Budget comme dans la philosophie de l'histoire hégélienne, la liberté était la nécessité comprise¹². En d'autres mots, au Budget, on est d'autant plus autonome que l'on épouse dans son autonomie les desseins et la cause de la hiérarchie et de l'institution.

Ceci explique que les entretiens consacrés à l'ambiance, à l'organisation et au fonctionnement de la direction du Budget balancent toujours entre la description du poids d'une hiérarchie quasi-militaire et très centralisée et l'insistance sur une grande souplesse de fonctionnement et une grande convivialité entre les membres de la direction. Au bout du compte, l'organisation est un mélange entre “ charbonnier est maître chez lui ” et “ hiérarchie-hiérarchie ”. Partant, le commandement s'y fait par **une stricte direction par objectifs**, mais dont les objectifs et les valeurs profitent **d'un certain consensus, d'un certain unanimisme qui rendent acceptable et totalement légitime le poids de la hiérarchie** et qui permettent à la hiérarchie de laisser une grande autonomie opérationnelle aux secteurs et de ne pas se mêler de la maîtrise d'œuvre.

Cela fait de l'organisation du Budget une bureaucratie originale où il y a une nette domination du noyau stratégique, où l'autorité est concentrée, où les tâches sont assez standardisées par des normes et des règles transversales produites par le centre, où il y a une forte division du travail par petites équipes, mais où aussi les procédures de négociation sont très décentralisées et où il peut y avoir une grande flexibilité dans le fonctionnement.

Concrètement, une hiérarchie stricte et centralisée consacre le pouvoir des sous-directeurs bénéficiant des délégations de signatures et n'étant jamais court-circuités. Ainsi, vu d'un bureau, cette hiérarchie peut paraître assez bureaucratique :

“ La procédure budgétaire est aussi très hiérarchique car c'est aussi un peu le GOSPLAN avec un calendrier à tenir. C'est chronométré, hiérarchisé, cela remonte et redescend en permanence. ” (ingénieur des Ponts et Chaussées, chef de bureau, bureau 4-B, direction du Budget).

Par ailleurs, l'activité budgétaire, parce qu'elle manipule de l'argent public, est très formalisée.

“ La hiérarchie vient que la direction du Budget est une direction d'état-major tournée vers un seul objectif qui est l'élaboration de la loi de finances. Unité de temps, de lieu et d'action. On est une petite équipe, 230 personnes dont 80% de cadres A. C'est hiérarchique dans le sens que, compte tenu de l'importance de nos fonctions, il faut attendre d'être sous-directeur pour bénéficier d'une délégation de signature, c'est-à-dire 10 ans après l'ENA. Comme on engage les crédits de l'Etat, il y a un formalisme qui fait que pour tous les dossiers, il y a un rédacteur, un chef de bureau, un sous-directeur, le chef de service, le directeur. Ne peut signer que le sous-directeur et le directeur voit tout in fine, soit parce qu'il signe, soit parce qu'il voit ce que les sous-directeur peuvent signer. C'est justifié par le fait qu'on engage les crédits de

¹² “ La liberté est l'intellection de la nécessité. La nécessité n'est aveugle que dans la mesure où elle n'est pas comprise. ” (Hegel).

l'Etat. (...) On est certes une petite pyramide, mais une pyramide vraiment pyramidale avec un chef et un râteau et ce n'est pas cloisonné en services ou sous-directions. ”

(administrateur civil, chef de service, directeur-adjoint du Budget).

En dépit de l'existence de cette “ pyramide vraiment pyramidale ”, on a pu recueillir le plus souvent des témoignage d'un large sentiment d'autonomie dans le travail – qui ne s'explique pas seulement par la spécialisation par secteur des bureaux.

“ Ici, il y a un fonctionnement de chargés de mission, de consultants. Il y a des gens qui intellectuellement tournent, qui sont très forts sur certains sujets et qui acquièrent très vite une grande autonomie. ” (ingénieur des Ponts et Chaussées, chef de bureau,

bureau 4-B, direction du Budget).

La première manifestation de cette autonomie tient dans la **relative souplesse de fonctionnement** au niveau des bureaux et à la **grande disponibilité de l'encadrement**. Le plus souvent, les membres de la direction du Budget n'ont pas de problème pour voir leurs responsables qu'ils soient chefs de bureau ou sous-directeur. Tout le monde est assez rapidement accessible. Dans le même esprit, en fonction des emplois du temps de chacun, les membres d'un même bureau se remplacent en permanence pour les “ inter ”. En bref, le caractère très ramassé de la hiérarchie fait qu'en dépit de son poids, **les budgétaires ne se sentent jamais perdus dans une administration anonyme et même se sentent toujours proches de la décision**.

Enfin, **la convivialité des relations humaines** au sein de la direction du Budget fait que l'on y sent peu le poids de la hiérarchie. Ainsi, au Budget, le tutoiement est de rigueur entre cadres A, donc même entre un sous-directeur et un attaché. De même, il semble y avoir une grande connivence entre les gens dont la mention revient si souvent dans les entretiens que cela en est remarquable. Pour autant, il est fascinant de voir à quel point le poids de la hiérarchie pèse peu sur les épaules des budgétaires.

Aussi la question que cette organisation paradoxale pose est-elle peut-être moins la question de l'autonomie que de l'acceptation d'un principe hiérarchique fort au sein de la direction du Budget. On a déjà livré quelques pistes sur les raisons de cette acceptation, de ce légitimisme. Le sentiment de proximité du pouvoir (la hiérarchie est ramassée), la perception des résultats de son propre travail (on porte ses propositions), la carrière au Budget n'a qu'un temps, la jeunesse de la population des budgétaires, etc. Mais il y a d'autres facteurs puissants qui peuvent rendre compte de cette intégration, du légitimisme et de la loyauté des troupes budgétaires.

En premier lieu, mais nous n'insisterons pas dessus, il y a **des facteurs sociologiques liés à la consanguinité** qui irrigue la direction du Budget et qui vient redoubler le consensus sur les objectifs et les valeurs. La forte inter-connaissance des promotions d'énarques qui peuplent par vagues générationnelles la direction, le fait que le Budget ne soit composé que de cadres, population plus disposée à épouser les raisons de l'institution, et notamment de cadres ayant choisis le Budget, ne sont pas étrangers à ce légitimisme. A cela, il convient d'ajouter une certaine **transversalité dans les pratiques** en raison du fait que **chacun fait le même métier** sur des objets différents.

“ Il y a un côté tribu, cette maison vit de consanguinité, les responsables ont fait une carrière uniquement dans cette maison. Ils ont une bonne connaissance de la variété des postes. Dans cette direction du Budget, tout le monde s'inscrit dans un processus unique, le processus budgétaire. L'apparent éclatement ne correspond pas à la réalité, il y a beaucoup d'informel. Avec l'importance des arbitrages du directeur et des chefs de service qui appartiennent à la maison, les effets d'émiettement sont beaucoup plus faibles qu'il n'y paraît. Il y a une véritable mutualisation de la connaissance. Par exemple, dans les ‘stratégies de cagnotte’, quand on élabore un budget à moyen terme, on se construit des marges de manœuvre avec ce qui est ‘curetable’, mais c'est à peu près la même chose partout. Il y a aussi une mutualisation des stratégies de performance ; les ministères qui ont une bonne

performance de gestion alimentent la direction du Budget en idées. Il y a des échanges sur comment se fait la gestion dans les différents ministères. ” (ingénieur, bureau 1-B, direction du Budget)

Autre puissant facteur de légitimisme, **le calendrier**, qui organise et structure toute la procédure budgétaire, suscite un rythme de travail commun à tous, une unité d'action qui vient redoubler l'unité de pensée. En effet, le travail des budgétaires est assez saisonnier, c'est le coup de feu en avril, mai, juin tandis que c'est plus tranquille en septembre. Ces rythmes de travail partagés soudent ainsi un groupe dont les éléments doivent faire face à des obstacles semblables aux mêmes moments. A l'instar de la cadence de la machine qui alimentait la conscience et la solidarité ouvrières dans les ateliers décrits par Renaud Sainsaulieu (1988), le calendrier et le rythme budgétaires suscitent le sentiment d'appartenir à un même groupe. Il s'agit du même effet intégrateur (et producteur d'ordre institutionnel) que celui que joue dans les communautés chrétiennes l'*ordo*, ce calendrier liturgique précisant pour chaque jour l'ordonnance de la messe et des offices et réglant la vie collective des fidèles.

L'homogénéité sociologique, la diffusion d'un *common knowledge* sur les bonnes pratiques, les savoir-faire et les recettes du “ bon budgétaire ”, les temporalités partagées font que les entretiens nous décrivent davantage la direction du Budget comme une pièce du théâtre classique que comme un roman kafkaïen.

“ On travaille sur le même sujet, sur le même intérêt, on travaille pour la même cause et on travaille dans les mêmes délais. C'est cela qui fait l'unité et la force du Budget. ” (administrateur civil, chef de service, directeur-adjoint du Budget).

D'un point de vue formel et organisationnel, on a donc un fort émiettement et une forte segmentation, tandis qu'au niveau informel, il y a une forte intégration au niveau d'un *common knowledge* pratique (les recettes de bonne gestion) et cognitif (les modes de résolution des problèmes), d'objectifs et de valeurs communs. Le métier budgétaire bénéficie ainsi des avantages de la segmentation, il n'y a pas ou peu de conflits de compétence ou de portefeuille car les objets sont clairement distincts, et des avantages qu'il y a à pratiquer un même métier, une même activité en terme de décloisonnement, de savoir-faire commun.

En second lieu, il convient de souligner **le rôle essentiel du *turn-over* dans la production du légitimisme** des membres de la direction du Budget. En effet, la forte mobilité du personnel de la direction fonctionne aussi comme **un puissant système d'incitation au légitimisme, c'est-à-dire à l'adhésion aux raisons et intérêts de l'institution budgétaire**. Certes, le *turn-over* répond d'abord à des raisons objectives évidentes comme l'aspiration des membres de la direction vers les Cabinets ministériels ou la promotion et la mobilité vers d'autres ministères. Mais, ce faisant, le *turn-over* a des effets considérables.

Tout d'abord, cela signifie que la direction du Budget est **une direction où on ne vieillit pas** et donc que la poignée de sous-directeurs qui survit dans chaque promotion de l'ENA bénéficie du **monopole de l'ancienneté et de l'expérience** et assure la mémoire et la continuité du service.

Deuxième conséquence de cette forte mobilité, que l'on soit destiné à rester (donc à monter) ou à partir, il faut absolument manifester un fort légitimisme à l'égard de l'institution, de ses valeurs et de ses intérêts. Il faut donner des gages à l'institution pour en bien partir ou pour bien y rester car on est toujours en situation de dépendance vis-à-vis du chef de service pour sa carrière. Dès lors, mieux on sert l'institution, mieux on sera servi en retour. En rebattant les cartes, le *turn-over* remet donc très régulièrement en question les positions des uns et des autres ce qui les replace en situation de dépendance et l'institution en position de force.

Ainsi, le *turn-over* et le système des promotions servent d'incitation au légitimisme, poussent les acteurs à épouser les buts et les valeurs de l'organisation et renforcent l'intégration et la régulation des bureaux sectoriels vis-à-vis des acteurs transversaux.

Enfin, dernier élément de ce légitimisme, le couple *a priori* difficilement conciliable de l'autonomie et de la hiérarchie fonctionne grâce à **une forte intériorisation des valeurs et des normes de la direction par les budgétaires**. En effet, **l'autorité hiérarchique n'a pas le plus souvent à se manifester tant la conformation des membres de l'organisation s'y opère naturellement** : s'il n'y a qu'une seule position défendue à l'extérieur du Budget, c'est tout autant le produit de l'autorité de la hiérarchie qui a validé que le résultat de l'adhésion des acteurs aux objectifs et aux valeurs communes. N'est-ce pas là la réalisation concrète d'une utopie managériale, **le modèle du consensus intégral** où les décisions résultent autant de l'adhésion des participants que des phénomènes d'autorité ? Il n'est pas infondé de le penser dans cet univers de " moines-soldats ".

II. La culture du 'bon budgétaire' : forte intégration culturelle et rapport ambigu au pouvoir politique

Davantage qu'ailleurs dans l'administration française, il y a, à la direction du Budget, **une forte culture maison** dont on saisit au cours des entretiens des bribes sous la forme de descriptions-recommandations relatives au **" bon budgétaire "**, au **" bon chef de bureau "**, au **" bon sous-directeur "** ou encore au **" bon directeur "**. Ces fréquentes références au **" bon budgétaire "** manifestent incontestablement **l'existence d'un savoir partagé par les acteurs du Budget sur les rôles, les valeurs, les cadres de références et les schémas d'interprétation qu'il convient d'avoir, que l'institution recommande et que les autres acteurs attendent**.

Aussi parler de **" la culture du 'bon budgétaire' "** est-il un exercice simple mais délicat. Simple car les traits restitués ci-dessous profitent d'un consensus et d'une récurrence suffisants pour que l'on désigne aisément un type idéal concentrant les pratiques et les valeurs récompensées par l'institution budgétaire. Délicat car il ne s'agit pas de suggérer que tous les membres de la direction du Budget sont fabriqués à partir de ce même moule. La culture du **'bon budgétaire'** ne saurait donc être une caricature des traits rencontrés parmi les fonctionnaires du Budget, mais une tentative de reconstruire les représentations communes, qui suscitent plus ou moins l'adhésion et qui fournissent aux acteurs budgétaires des modèles cognitifs et pratiques sur les façons d'être, d'agir et de penser. Enfin, parler de *la* **" culture du 'bon budgétaire' "** signifie non pas que les budgétaires pensent tous de la même façon, mais qu'en revanche il existe effectivement un certain unanimité construit autour de quelques valeurs, objectifs et principes fondateurs, une puissante rhétorique professionnelle qui vient les légitimer et une représentation claire et partagée du métier et du rôle de budgétaire dans l'appareil politico-administratif.

Dès lors, nous avons essayé de reconstruire et de restituer l'esprit maison à partir, d'une part, de la représentation du **" moine-soldat "** qui suggère une forte intégration culturelle, et d'autre part, du rapport ambigu qu'entretiennent les budgétaires avec le pouvoir politique.

A) Les moines-soldats du Budget et la double rhétorique de l'intérêt général et de l'apocalypse permanente

La représentation du moine-soldat est en fait une auto-présentation, reprise constamment par les budgétaires comme par leurs interlocuteurs, qui est révélatrice d'une communauté de valeurs et qui exprime un mode de vie, une façon d'être ensemble, une conception de son travail et de son rôle dans l'administration.

“ La direction du Budget se reconnaît tout à fait dans l'expression ‘moines guerriers’ et elle est vraie parce que, comme les moines guerriers, elle pratique certaines ascèses et comme les moines guerriers du temps des croisades, elle n'hésite pas à partir à l'assaut de n'importe quelle forteresse même si elle sait qu'elle va se faire battre en rase campagne. Il y a vraiment quelque fois du côté du Budget des comportements quasi suicidaires, ce n'est pas le panache pour le panache, mais c'est dire devant un truc comme cela : ‘on va se faire battre en rase campagne, mais ce n'est pas grave, il faut qu'on y aille, ce ne serait pas notre rôle si on ne faisait pas cela et on y va et sabre à l'abordage... Et c'est vrai qu'il y a beaucoup de cela dans les départements que certains administrateurs ou certains attachés à la direction du Budget. Ceci fait d'ailleurs partie de sa réputation. ” (administrateur civil, chef de bureau, bureau 5-b, direction du Budget, JCT¹³)

Il est intéressant de souligner l'ambivalence de l'image du moine-soldat qui fait son succès autant auprès des esprits critiques que des zélateurs de la direction du Budget. Ainsi, tandis que certains insistent sur le côté disciplinaire, totalitaire, martial, obtus, borné, prosélyte, inaltérable, insensible à la critique et sans pitié que suggère l'image, les autres soulignent au contraire les valeurs d'ascèse, de travail, de sacrifice personnel, d'engagement, de dévouement, d'abandon à une cause d'intérêt général, de solidarité et de sens de l'Etat.

Malgré son succès et ses ambivalences, l'image du moine-soldat, nous paraît toutefois d'une vérité profonde qui résume, au travers de la métaphore militaire, la **loyauté** et le **consensus autour des objectifs** de la direction du Budget, la **rhétorique de la défense de l'intérêt général** et le **sentiment de faire une tâche ingrate** et, au travers de l'identification monastique, la façon de travailler sur le mode de la **croisade morale**, la **rhétorique de l'apocalypse permanente** et le **sentiment d'être isolé contre tous**.

1. Les soldats du Budget : loyauté, consensus autour des objectifs et rhétorique de l'intérêt général

De la part des anciens membres de la direction du Budget qui ont roulé leur bosse dans différentes administrations, nulle part ailleurs qu'à la direction du Budget il n'y a une telle **communauté d'objectifs**.

¹³ Pour les extraits d'entretiens que nous avons emprunté à Jean-Claude Thoenig (qui les a réalisés dans les années 1980 dans le cadre d'une recherche sur la décentralisation et la haute fonction publique) et à Jean-Michel Eymeri (qui les a menés dans le cadre de sa thèse sur les administrateurs civils), les mentions 'JCT' et 'JME' sont indiquées dans les légendes des citations.

“ Par rapport aux autres cultures, Bercy c’est très intégré. (...) [Dans toute la suite de ma carrière administrative], je n’ai jamais retrouvé une telle cohérence dans l’action, nulle part, qu’à la direction du Budget. C’est parce que fonctionnellement on y est obligé, cela ne pourrait pas fonctionner autrement et, en même temps, l’efficacité du système suppose une large autonomie. C’est vraiment extraordinaire. Ça a changé sans doute, mais il y a 15 ans, c’était déjà comme cela. ” (administrateur civil, anciennement à la direction du Budget dans plusieurs bureaux sectoriels).

Ainsi, chacun s’accorde à décrire non seulement une direction “ culturellement très homogène ” ou bien à en souligner la “ grande continuité culturelle ”, mais aussi un segment administratif où il n’y a **pas de conflit autour des objectifs**, où **les buts de l’organisation ne sont pas des enjeux**.

(...) donc, il y a un consensus autour des objectifs ? “ Exactement. Déjà à deux niveaux : l’objet sur lequel on travaille, la loi de finances annuelle et on fait un peu le même travail, la bonne allocation des deniers publics et ensuite avec des fonctions qui nous amènent les uns, les autres à nous côtoyer en permanence car il y a deux sous-directions horizontales et les autres sont verticales, chacun a besoin de l’autre. ”

(administrateur civil, chef de service, directeur-adjoint du Budget).

Ce consensus est une autre facette de la très forte intégration et du fort légitimisme décrits dans la partie précédente et qui ont les mêmes causes. La docilité, l’obéissance et la loyauté qui en découlent, la convivialité des relations en interne et la conflictualité des relations externes trouvent leur plus sûre expression dans **une incessante métaphore militaire pour décrire la vie au Budget**. Ainsi, pour tel ancien ministre des Finances, Bercy c’est “ la légion romaine ”, pour tel ancien directeur du Budget, “ la direction du Budget est une espèce de commando ”, pour tel budgétaire “ on est tous embrigadés dans la même aventure ”, pour tel autre on désigne les dépensiers en parlant du “ camp d’en face ”, etc. On pourrait multiplier les exemples à l’envi. Il est important de souligner que, si la métaphore de la place forte désigne le plus souvent l’ensemble du ministère des Finances, **les images des soldats et de l’organisation militaire ne sont utilisés que pour les budgétaires** comme le suggère l’extrait suivant :

“ Il y a une culture maison. On est très différents des autres directions parce qu’on est très peu nombreux d’abord. Bon il y a les directions à services extérieurs comme la DGI, les Douanes, la DGCCRF, c’est une catégorie et puis de l’autre Budget, Trésor, SLF, DP qui sont des petites structures relativement. Mais même au sein de cette seconde catégorie, on est particuliers parce qu’organisés sur un mode assez militaire : fonctionnellement, on travaille tous dans la même direction, avec les mêmes objectifs, ce qui fait qu’entre sous-directions, on ne poursuit pas des objectifs contraires. La direction du Trésor, elle, a des objectifs multiples et entre les trois services, ils peuvent être en bisbille permanente, donc le directeur doit faire des arbitrages. Nous, on est seuls face au reste du monde, avec un objectif clair, qui est de maîtriser le plus possible la dépense et les déficits publics et on met tout en œuvre pour cela et tous les agents de cette direction le déclinent de façon adaptée au secteur dont ils ont la charge, mais c’est un ciment unificateur fort, donc du coup, cela rejaillit sur l’organisation, l’ambiance qui règne dans la maison : il y a très peu ici de conflits de portefeuille par exemple, c’est ultra-rare, ce qui facilite les relations entre les gens. Donc c’est une ambiance, je n’ai pas fait le service militaire [c’est une femme qui parle], mais j’imagine assez que c’est l’ambiance de camaraderie qui doit régner dans certains régiments : on est tous embrigadés dans la même aventure, on a tous les mêmes modes de vie, d’organisation, on a grosso modo les mêmes types d’équipes, même si on diversifie les profils. ” (administrateur civil, chef de bureau, bureau 6-B, direction du Budget, JME)

Il n’étonnerait pas Emile Durkheim que le discours sur la convivialité et les bonnes relations en interne soit aussi récurrent que celui sur la conflictualité avec

l'extérieur : la **solidarité mécanique** et la **forte intégration** qui traversent toute la direction du Budget se nourrissent du climat guerrier, de la difficulté de la mission des budgétaires et de leur isolement dans l'appareil d'Etat.

Si la direction du Budget adhère alors une **communauté de valeur** et forme un *single issue group* selon un **modèle du consensus intégral**, si les membres de la direction font preuves d'une loyauté sans faille, c'est qu'ils partagent, comme tout bon soldat, le **sentiment de défendre une cause supérieure relevant de l'intérêt général : la maîtrise des dépenses**.

En effet, la **rhétorique de l'intérêt général** est un des éléments fondateurs de l'éthique des budgétaires :

“ Le budgétaire se veut le représentant intransigeant et quasi exclusif de l'intérêt général. Il y a toujours en lui un intégriste qui sommeille. ” (Choussat, 1990, p.61).

Ainsi, selon les financiers, **le sens et le service de l'intérêt général ne seraient nul part ailleurs mieux partagé qu'au ministère des Finances**. Tandis que les autres ministères doivent donner des gages à des clientèles et défendent des intérêts sectoriels, la direction du Budget, par son souci de l'argent public et des grands équilibres serait seule élevée au niveau de l'intérêt général. Magnifique illustration de cette rhétorique professionnelle, François Bloch-Lainé, grand serviteur de l'Etat comme on dit, insiste sur la défense de l'intérêt général, de la légitimité supérieure à tous le reste des impératifs financiers et du **sens du devoir** qui habite ces soldats de l'intérêt général.

“ Ce n'est qu'au cœur de ce ministère particulier que le souci des grands équilibres est tout à fait primordial et sincère. Dès qu'on s'en éloigne – qui de nous, n'en a pas fait l'expérience ? - et qu'avec d'autres devoirs on connaît d'autres préoccupations, d'autres objectifs premiers, d'autres risques majeurs, on reste, certes, convaincu que le déficit, l'inflation et tout ce qui s'ensuit mettent le reste en péril, compromettent l'essentiel ; on perd, cependant, la même résolution, exclusive et farouche. (...) Les Finances, quand elles se targuent d'être les seules préposées aux objectifs les plus généraux, prétendent en outre, être l'unique département ministériel qui ne défend pas des intérêts économiques particuliers. Cela n'est pas tout à fait exact (...). Mais, il reste que les ministères techniques et les ministères sociaux se comportent beaucoup plus en partisans de leurs pupilles et qu'il n'est pas mauvais qu'ils puissent être contrés du dehors, avec force, par des 'généralistes'. ” (Bloch-Lainé, 1990, p.10-11).

Dans le même esprit, par opposition aux dépensiers qui sont dépendants de clientèles, **les financiers seraient donc ainsi plus désintéressés et plus libres :**

“ Le dépensier a par définition des 'clients' – élus, syndicats, catégories socioprofessionnelles, groupes de pression de toute nature – qui exigent des satisfactions immédiates sans remise en cause, bien entendu, des droits acquis. Le dépensier est au contact, le budgétaire ne l'est pas : retranché dans sa citadelle, il ne reçoit jamais ni syndicats, ni délégation d'aucune sorte. Il n'a finalement à faire, en la personne du dépensier, qu'à un intermédiaire. Il dispose ainsi d'une grande liberté de pensée et de proposition. ” (Choussat, 1990, p.60).

L'existence d'une rhétorique de la défense de l'intérêt général au sein de la haute administration et en particulier au ministère des Finances n'est pas une découverte. Ezra Suleiman, notamment, il y a un quart de siècle, avait déjà décrit ce phénomène qui sert à légitimer la *summa divisio* entre la sphère du public et la sphère du privé. Ezra Suleiman (1976) soulignait déjà qu'aux Finances cette rhétorique et cette représentation atteignaient leur paroxysme¹⁴.

¹⁴ Après Ezra Suleiman, cette rhétorique de la défense de l'intérêt général au sein de la haute administration a été de nouveau disséquée par Jean-Michel Eymeri (1999) qui a analysé, pour la période contemporaine, la façon dont les administrateurs civils, et notamment ceux des Finances, se pensaient comme les “ gardiens de l'Etat ” et les défenseurs d'un intérêt général essentiel à la survie de l'Etat.

“ D’une façon exagérée, mais pas entièrement fausse, [le ministère des Finances] voit l’administration engagée dans une sorte de collusion avec certains groupes économiques et sociaux. Un fonctionnaire des Finances déclarait que la fonction réelle de son ministère ‘n’est pas d’avoir des idées, c’est de s’opposer aux idées’. Il poursuivait en expliquant que le ministère des Finances considère les autres ministères comme les porte-parole de groupes particuliers et en arrive à penser que les conflits existant au sein de la société française sont représentés de façon adéquate ou se reflètent dans les conflits entre ministères. ” (Suleiman, 1976, p.215).

Ainsi, à l’opposition classique public/privé, vient s’ajouter le clivage intérêt général/intérêts particuliers qui distinguerait les financiers et plus particulièrement les budgétaires du reste de l’administration. Dans la rhétorique professionnelle des budgétaires, certes on rappelle toujours que les objectifs de la direction sont de “ faire des économies ”, de “ réduire les dépenses ”, de “ diminuer les déficits ” et d’“ imposer une certaine rigueur dans la gestion publique ”, mais ce discours qui s’exprime librement en interne, prend souvent la forme plus valorisante de la défense de l’intérêt général.

Le revers de cette position de cerbère de l’argent public est que les budgétaires ont aussi **le sentiment de faire un tâche ingrate et d’être seuls contre tous**. Certes, ils disent tous défendre l’intérêt général, insistent tous sur la nécessité de cette mission et jouissent de cette position en surplomb sur le reste de l’administration, mais en retour beaucoup regrettent cet isolement, la guerre perpétuelle qui fait d’eux d’éternels “ pères fouettards ” :

“ On fait un métier ingrat, on est toujours les pères fouettards de l’affaire, et à la limite, la plupart des gens qui sont ici endossent volontiers ce rôle, dans la mesure où, si on n’est pas intimement convaincus qu’on a un rôle utile, essentiel même, de toute façon on ne peut rester très longtemps, c’est trop dur. Donc, tous sont convaincus que ce qu’ils font pour les finances publiques, même s’ils emmerdent les autres, est fondamental. Mais le fait de subir parfois ou souvent selon les cas des revers dans les processus de décision, et donc parfois le sentiment de ne pas être entendus et de ramer à contre-courant, cela peut avoir de temps en temps des effets négatifs sur le moral. ”
(administrateur civil, sous-directeur, 4^{ème} sous-direction, direction du Budget, JME)

Ainsi ces soldats ont **essentiellement un pouvoir négatif**, destructeur, castrateur, celui de dire ‘non’, de refuser les crédits, d’éliminer des “ menaces ” et de repousser les assauts des administrations dépensières. Bien sûr la fonction du budgétaire ne saurait se limiter à ce **non possumus**, il doit aussi faire, de façon plus constructive, des propositions d’économies, des propositions de réforme et d’amélioration de la gestion, des propositions de redéploiement, il doit anticiper sur les conséquences à moyen et long terme des décisions, il doit intégrer et financer les choix passés, etc. Pour autant, **l’identité spécifique du budgétaire tient tout entière dans le “ non ”** comme le rappelle Jean Choussat :

“ J’avais dûment été chapitré par le directeur du Budget de l’époque : ‘Vous direz non, encore non, toujours non’. Vous passerez souvent pour un imbécile. N’en soyez pas affecté. Vous constaterez, au fil des mois et des années, que vous servez utilement l’Etat. (...) La première mission, le premier réflexe du budgétaire est effectivement de dire non. ” (Choussat, 1990, p.55).

Ainsi, on peut tordre la célèbre phrase du philosophe Alain qui écrivait que “ penser, c’est dire non ”, pour en faire une des modalités principales de l’action budgétaire tant “ il y a toujours la tentation de régler les problèmes budgétaires en disant ‘non’ ” (administrateur civil, anciennement à la direction du Budget dans plusieurs bureaux sectoriels). Mais plus qu’une façon de penser, le **non possumus** relève d’une éthique qui consiste à **toujours dévaloriser les enjeux d’autrui**, à **y voir de perpétuelles menaces** et à **engager un rapport de force sur toutes les demandes** : si

le ‘non’ peut être un réflexe, **dire ‘oui’ n’est même pas pensable pour un budgétaire car c’est littéralement dé-penser.**

“ Toute dépense nouvelle, aussi justifiée soit-elle aux yeux du dépensier, est a priori une menace, qui déclenche tout naturellement un réflexe de légitime défense. Améliorer la situation des handicapés ? Menace ! Réduire le nombre d’élèves par classe ? Menace ! Augmenter le pouvoir d’achat des fonctionnaires ? Menace ! Le dépensier étant suspect par définition, il n’est pas jusqu’aux mesures d’économie qu’il proposera qui ne susciteront la méfiance des budgétaires les plus retors, qui y verront volontiers un piège. La direction du Budget ne se veut pas seulement la direction du refus, elle se veut la direction du pouvoir. ” (Choussat, 1990, p.56-57).

Ce **soupçon généralisé** fait donc de la direction du Budget une “ **direction du refus** ” (Choussat, 1990) qui lui confère une image négative et transforme la place forte des Finances en citadelle assiégée résistant aux assauts des “ menaces ”, des “ dérapages ” et des “ rallonges ”.

En conséquence, les budgétaires tiennent à la fois un discours relatif à leur légitimité, leur puissance et leur rôle de défenseurs de l’intérêt général et **un discours plus doloriste sur le mode du “ on n’est pas là pour plaire ”**, “ on a raison avant les autres, mais on ne nous écoute pas ” et “ on est mal aimés ”, “ les dépensiers ne soutiennent que des intérêts particuliers ” et “ les hommes politiques ne sont pas courageux, c’est à nous de faire le sale boulot ”, etc.

Dans ce contexte hostile, les soldats du Budget développent alors **un goût pour le sacrifice personnel**. On a vu que l’une des qualités du “ bon budgétaire ” était d’être “ têtue ” et de toujours “ revenir à la charge ” quitte à “ se faire battre en rase campagne ”. On a aussi suggéré que l’engagement dans le travail à la direction du Budget supposait bien des “ sacrifices personnels ”. Bref, sous différentes formes, les budgétaires font souvent **une apologie du don de soi, de l’esprit de corps, du sens du devoir et de l’abnégation**. L’exemple le plus extrême de ces discours peut être cette déclaration martiale d’un ancien directeur du Budget prêt à mourir, sabre au clair, à l’arbitrage budgétaire :

“ J’ai le devoir de me faire massacrer pour protéger mes troupes, donc de toute manière je prends tout sur moi, si on critique la direction du Budget, c’est moi que l’on critique, si mes troupes on fait une connerie, je les sanctionnerai, mais j’interdis à quiconque de le faire en direct, alors en interne je fais mon ménage. ”
(administrateur civil, directeur du Budget, JME)

Cette double et difficile posture du chien de garde et du mouton noir de l’administration n’est en définitive tenable que grâce à une conviction profonde - on pourrait parler de **foi - en la vertu et la dignité de leur tâche de maîtrise des dépenses publiques**. Ce trait rapproche alors davantage les budgétaires de la figure du moine.

2. Les moines du Budget : croisade morale et rhétorique de l’apocalypse permanente

Si bon nombre des caractéristiques précédentes comme l’esprit de corps, l’abnégation, le légitimisme et le goût pour le sacrifice de soi conviennent autant à la figure du moine qu’à celle du soldat, certains traits supplémentaires doivent être ajoutés pour compléter cette peinture de la culture du “ bon budgétaire ”. La représentation du moine, qui revient moins souvent dans les entretiens que celle du soldat, peut faire tiquer les membres des autres administrations qui souligneront que c’est à Bercy que les fonctionnaires sont les mieux rémunérés. Ce n’est donc pas dans l’ascèse et la contemplation qu’il faut chercher la comparaison. En effet, si l’Ordre des budgétaires a prononcé un vœu de pauvreté, c’est avant tout pour les autres.

En revanche, le “ bon budgétaire ” est incontestablement animé d'un **certain moralisme** et d'un certain messianisme. C'est que qu'admet avec une grande lucidité Jean Choussat :

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

(Choussat, 1990, p.59).

“ Les armes dont dispose le budgétaire lui permettent seulement, et dans le meilleurs des cas, de rétablir l'équilibre des forces en présence. N'est-ce pas moral ? ”

(Choussat, 1990, p.63).

En effet, l'action budgétaire relève souvent de la **croisade morale** : ‘croisade’ car c'est toujours au nom de principes et pour lutter contre les infidèles dépensiers que les budgétaires se mobilisent et ‘morale’ car le budgétaire ne fait pas dans la nuance, il n'a “ jamais d'état d'âme ”, son seul credo est ‘les deniers seront les premiers’ et ne prend pas en considération, ou tellement peu, les arguments sectoriels en vertu d'une supériorité postulée de ses principes sur ceux des dépensiers.

“ [Le rôle de la direction du Budget] n'est pas d'opérer un tri entre les bons dossiers, qui seraient automatiquement retenus, et les moins bons dossiers, naturellement écartés : il est – peu de dépensiers le comprennent – de tailler dans le vif des demandes légitimes dont l'addition dépasse systématiquement les capacités de financement de l'Etat. ” (Choussat, 1990, p.56).

Il y a ainsi une **vision morale** qui, à l'opposition entre le financier et le dépensier, ajoute des clivages opposant **le bien au mal, le sain au malsain, le légitime à l'illégitime, le moral à l'immoral**. Dans l'opposition entre les financiers et les dépensiers, il y a de la fourmilière au milieu des cigales de l'administration, il y a du ‘principe de réalité’ frontalement opposé au ‘principe de plaisir’ des dépensiers. Ainsi, on lit très bien au travers du vocabulaire budgétaire les nombreux emprunts effectués à **l'hygiénisme** et à la **morale** : comme la dépense est “ contagieuse ”, pour retrouver “ des finances publiques saines ”, il faut procéder à des “ amputations ”, il faut “ tailler dans le vif ”, il faut “ procéder à des coupes sombres ”, il faut briser “ le cercle vicieux de l'endettement ”, il faut “ consentir quelques sacrifices ”, il faut être “ budgétairement vertueux ” et non pas “ laxiste ”, la “ rigueur ” et “ l'austérité ” budgétaires doivent permettre de revenir à une certaine “ maîtrise ” et à une certaine “ orthodoxie des finances publiques ”.

Enfin la direction du Budget a ses hérétiques. On verra ci-après l'ambiguïté du rapport qu'entretiennent les budgétaires avec le personnel politique entre loyauté et défiance, mais une chose est sûre pour le budgétaire c'est que **tous les élus sont fondamentalement dépensiers**. Si les *Pensées* de Pascal nous ont appris que l'homme est un roseau pensant, **la pastorale budgétaire, dans sa rigueur et son potentiel frondeur tout jansénistes, affirme que les hommes politiques ne sauraient être que des roseaux dépensants**.

On peut s'amuser à remarquer que pour affirmer leur pouvoir d'investigation dans le contrôle des dépenses publiques les députés, poursuivant leur hérésie jusqu'au bout, n'ont rien trouvé de mieux que de mettre en place en février 1999 la mission d'évaluation et de contrôle, autrement dit la M.E.C. – prononcer la “ Mecque ”...

La rhétorique que développe le côté monacal du budgétaire relève de ce que nous appelons **la rhétorique de l'apocalypse permanente**. En d'autres termes, pour des raisons tout autant stratégiques que culturelles, les budgétaires sont des **Cassandre** qui ont une **inclination à dramatiser le discours sur l'état des finances publiques**¹⁵.

¹⁵ Par des cheminements différents, on rejoint là des analyses déjà avancées par Jean-Michel Eymeri et auxquelles nous souscrivons pleinement : “ le Budget ne dédaigne pas de cultiver une mythologie de

Même s'il a quelques raisons objectives de s'alarmer de l'avenir des finances publiques, de toutes façons, par sa fonction, **le budgétaire est un inquiet**. En période de bonne conjoncture, il souhaite ne pas trop laisser filer la dépense en raison de son caractère contagieux et de l'effet cliquet et il essaye de reconstituer des marges de manœuvre pour les jours plus sombres. En période de basse conjoncture, il s'efforce de couper les robinets et de stopper l'hémorragie dont souffre le budget de l'Etat.

*“ Le budgétaire jouant volontiers les **Cassandre**, il trouve dans le drame non seulement la justification de ses mises en garde réitérées, mais aussi l'occasion de regagner le terrain qu'il a dû parfois céder aux dépensiers. ”* (Choussat, 1990, p.59)

Ainsi, non seulement, “ le budgétaire n'est à l'aise que dans le **drame** ” (Choussat, 1990, p.59), mais encore il est **fondamentalement “ pessimiste ”** et annonce toujours que le pire est pour demain dans “ une sorte de **catastrophisme** essentiel ”.

“ Le budgétaire (...) analyse mieux les risques que les chances : régresser, fermer, renoncer, abandonner sont des notions qui font davantage partie de son univers que développer, augmenter, créer, investir. Cette opposition des schémas mentaux est l'une des différences profondes entre le budgétaire et le dépensier. Il y a entre eux toute la distance, incommensurable, qui sépare le pessimiste de l'optimiste. Le budgétaire qui a une conscience aiguë de la prodigieuse inertie de la dépense – qui ne fait que traduire celle des comportements –, tente sans relâche de recréer des marges de manœuvre, que le dépensier n'a cessé de consommer. C'est là que se trouve l'explication de la traditionnelle allergie du budgétaire à l'égard de tout ce qui lui paraît figer l'avenir et anticiper sur l'équilibre toujours aléatoire des recettes et des dépenses, qu'il s'agisse des plans pluriannuels, des lois de programmation ou plus généralement de tous les engagements chiffrés à moyen terme. ” (Choussat, 1990, p.60)

Aussi le budgétaire vit-il l'apocalypse au quotidien car “ cela ne peut plus durer comme cela ” car “ on va droit dans le mur ”. Pour lui qui agite en permanence le spectre des “ menaces budgétaires ”, tout est source d'inquiétude, le pire est toujours pour demain :

“ La réalité est là. Si nous étions une entreprise, nous serions en faillite, les intérêts de la dette représentent 20% du chiffre d'affaire, les dépenses de personnel sont supérieures à 50%. Une entreprise dont le personnel et l'intérêt de la dette représentent 70% de la richesse qu'elle est capable de produire, et bien elle dépose le bilan. C'est tout. Ce n'est pas la peine de faire semblant avec une 'autre politique'. On est là. Nous sommes au bord de la faillite financière. Il faut le dire. Et pourquoi ? Parce que la politique de désinflation ne s'est pas accompagnée, et cela a été une erreur tragique de politique économique, d'un changement de comportement en matière de politique budgétaire. Les déficits ne sont pas soutenables sur longue période avec une politique monétaire fondée sur des taux d'intérêt élevés : on est en train de crever avec la dette ! ” (administrateur civil, directeur-adjoint, direction du Budget, JME)

Cette dramatisation permanente a d'autres raisons d'être : en effet, l'expérience montre aux budgétaires que l'avenir réserve en effet peu de bonnes surprises financières et que les périodes d'incertitudes inclinent, comme le dit un ancien directeur du Budget à “ une certaine prudence naturelle qui la [direction du Budget] conduit à plutôt prendre en compte les mauvaises nouvelles et à taire les bonnes, car elle sait que de toutes manières la dérive ira toujours dans le même sens. ” (Prada, 1988, p.33). Ce catastrophisme a aussi une utilité stratégique : c'est le rôle des acteurs financiers que de faire monter la pression, que de construire et de porter la contrainte budgétaire, que

d'exercer une pression continue pour contenir la progression dépenses. Dès lors l'existence d'un péril imminent non seulement justifie la modération budgétaire, mais encore renforce le poids de la direction du Budget dans les arbitrages.

A la suite de ces analyses, on peut avancer que la direction du Budget, par la forte culture maison du “ bon budgétaire ” et l'intégration culturelle qui s'opère autour de la représentation du “ moine-soldat ”, par le consensus autour des objectifs de l'organisation, forme un **ordre [Stand]** au sens de Max Weber (1995, p.397), c'est-à-dire un groupe professionnel qui partage des intérêts. Cet Ordre budgétaire, dont le modèle renvoie aux ordres corporatifs de la France d'Ancien régime, partage bien des points communs avec les ordres monastiques : son rigorisme qui est le sien dans son rapport au travail, son abnégation, sa foi, sa rigueur, sa rhétorique de l'intérêt général et de l'apocalypse, sa frugalité spartiate, son mode de vie ascétique, son dolorisme, son éthique de l'économie, son austérité, sa maîtrise des textes sacrés. Grands officiants de la liturgie budgétaire, les moines soldats, au travers de la double rhétorique de l'intérêt général et de l'apocalypse permanente sont dans une perpétuelle croisade morale en faveur de l'assainissement des finances publiques. Leur esprit de corps, leur sens du devoir et leur abnégation, la croyance en la dignité supérieure de leur fonction au sein de l'appareil d'Etat font des éléments de **l'Ordre budgétaire [Stand]** des rouages incontournables et déterminants de la production de **l'ordre budgétaire en tant qu'ordre institutionnel [Ordnung]**. En effet, cet unanimisme qui rend incroyablement efficace l'action des budgétaires et ces rhétoriques professionnelles qui fournissent une légitimité, un *ethos* et une *praxis* aux membres de cette communauté de valeurs, de pratiques et d'intérêts contribuent grandement à la régulation du jeu budgétaire.

B° Entre légitimisme et défiance, entre proximité et éloignement, un rapport ambigu au pouvoir politique

La seconde thématique particulièrement saillante dans la culture des budgétaires tient dans le **rapport ambigu qu'ils entretiennent avec le pouvoir et le personnel politique**. On vient de voir avec la figure du moine-soldat que les membres de la direction du Budget étaient très légitimistes ; mais ce légitimisme concernait le rapport à leur institution et non pas au pouvoir politique. Assurément, si l'on écoute les déclarations des budgétaires, cette administration serait l'incarnation du modèle-idéal-typique de l'administration peuplée de fonctionnaires *sine ira et studio*. La loyauté est la règle et chacun rappelle la soumission au politique. Ainsi, le budgétaire serait un technicien appliquant ce que le politique lui dit.

Pour autant, les choses ne sont pas si simples. Activité transversale d'allocation de ressource au sein de l'appareil d'Etat qui soulève en permanence des enjeux et des conflits à la fois politiques et administratifs, **l'activité budgétaire ne peut être qu'hybride entre le technique et le politique**. Cela nous conduira à caractériser en dépit d'un légitimisme qui reste déterminant en dernière instance, **un rapport au pouvoir politique fondamentalement défiant**.

Ensuite, **la proximité du pouvoir** et de la décision politiques qu'entraîne l'activité budgétaire, et la chaîne hiérarchique ramassée mettent en tension cette séparation entre l'administratif et le politique. Dès, les budgétaires peuvent dire tout à la fois qu’“ au Budget, on ne fait pas de politique ” et qu’“ on est proches du pouvoir politique ” et qu'il faut “ intégrer les contraintes du politique ” et que l'on gère en permanence “ des enjeux très politisés ”.

Ces deux éléments, **rapport et distance au pouvoir politique**, qui structurent l'esprit maison tout autant que la figure du moine soldat, trouvent une concrétisation très particulière dans **la politisation inversée du directeur du Budget et du Cabinet**

du ministre. On verra ainsi paradoxalement comment le directeur du Budget qui est à la tête d'une administration a un profil fortement politisé et loyal vis-à-vis de son ministre et comment le Cabinet qui est pourtant au service du ministre accueille des profils apolitiques et sert de relais de la direction du Budget. Ce phénomène, mis en évidence par Ezra Suleiman (*op.cit.*, 1976), fait que **le directeur est choisi par le ministre et que le Cabinet est peuplé de budgétaires désignés par la direction.**

1. Le rapport au pouvoir politique : entre légitimisme et défiance

Le ministre des Finances, dès qu'il prend les commandes de Bercy, jouit d'une loyauté totale de la part de ses services qui respectent ses décisions et appliquent ses priorités politiques. Quelle que soit sa coloration politique, la direction suit les ordres. On ne s'en étonnera guère dans cette organisation mi-martiale, mi-monastique : si elle est légitimiste et d'une loyauté sans faille, elle est en revanche agnostique d'un point de vue politique.

Mais cette **subordination au pouvoir politique** pour les grandes orientations depuis le ministre du Budget jusqu'au Premier ministre en passant par le ministre des Finances n'implique **ni une docilité totale en amont de la décision, ni que la direction du Budget est aux ordres détaillés, ni qu'elle valorise l'autorité politique.**

En effet, si la docilité est patente au ministère des Finances, cela n'empêche pas, à force de propositions, ses fonctionnaires de défendre avec ardeur leur point de vue en amont de la décision comme l'a développé Jean-Michel Eymeri :

“ Les énarques de service disposent et usent largement d'un pouvoir de proposition qui, couplé à un pouvoir de blocage, n'est nullement neutre mais fait au contraire l'objet d'une éthique professionnelle de l'engagement et d'une définition interactionnelle de la loyauté qui les poussent à prendre parti et à prendre leurs responsabilités en désignant au politique 'la bonne solution' dans un éventail de choix qu'il est de leur devoir de présenter non artificiellement ouvert mais réalistement contraint et orienté. ” (Eymeri, 1999, p.705)

Ce faisant s'il y a un agnosticisme du Budget, c'est que, devant tout gouvernement, le Budget défend d'abord ce qu'il appelle “ l'intérêt général ” et qui relève concrètement de la contrainte budgétaire et des grands équilibres dont il a la charge. Ainsi, **l'obéissance ex post ne va pas sans un devoir d'interpellation du politique ex ante lorsqu'il contrevient aux objectifs budgétaires.** C'est bien sûr le rôle privilégié du directeur du Budget.

Ensuite, le ministre ne peut pas décider de tout, toutes les décisions ne peuvent pas être prises au niveau politique. Il reste donc de larges espaces d'autonomie à l'administration : si les sujets d'importance n'échappent pas au politique, l'autonomie est grande sur les petits sujets. Nous n'insisterons pas sur ce phénomène bien connu, mais il convenait de garder en tête que la loyauté n'appelle pas une subordination de tous les instants et sur tout le travail quotidien des services. Autrement dit, **dans son rapport au pouvoir politique, le budgétaire bénéficie d'une large autonomie.**

Enfin, légitimisme et loyauté ne s'accompagnent pas d'une valorisation de l'autorité politique. Bien au contraire. Si le budgétaire obéit au politique, c'est malgré **une rivalité entre les objectifs des hommes politiques et ceux des budgétaires** et en dépit d'une **défiance remarquable vis-à-vis des élus.**

En effet, les hauts fonctionnaires du Budget ont tous conscience de l'image négative de la contrainte et de la rigueur budgétaires et ils pensent, tout comme les élus, qu'elles ne sont guère électoralement payantes. Cette croyance partagée, dont l'expérience montre qu'elle n'est pas fausse, pose nécessairement **le budgétaire en adversaire rigoriste du politique plus volontiers dispendieux.** Ainsi,

structurellement, comme le principe de réalité que défend le budgétaire entre en conflit avec le principe de plaisir auquel aimerait s'abandonner le politique, les acteurs financiers renvoient sur le personnel politique autant que sur les administrations dépensières la responsabilité des dérapages budgétaires. La célèbre apostrophe du Baron Louis, ministre des Finances sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, pourrait être aujourd'hui gravée sur le fronton de la forteresse budgétaire :

“ Faites-nous de bonne politique et je vous ferais de bonnes finances. ” (Joseph Dominique, Baron Louis, ministre des Finances sous la Restauration et la Monarchie de Juillet).

Le légitimisme du “ bon budgétaire ” ne l'empêche donc pas d'être très défiant vis-à-vis du personnel politique et de l'accabler de bien des travers qui l'inclinent à la tentation et au péché. Si le budgétaire a la conviction qu'il défend l'intérêt général, il pense que le politique, qu'il soit ministre ou parlementaire, ne l'aidera pas. Tout comme les administrations sectorielles, pour le budgétaire, **le personnel politique défend des intérêts particuliers** et le plus souvent locaux lorsqu'il s'agit de parlementaires. On est là sur une variante financière qui pousse à leur acmé les constats effectués par Ezra Suleiman sur l'opposition entre “ l'administrateur et le député ” (1976, p.157) qui recouvrirait, dans l'esprit des hauts fonctionnaires, entre autres l'opposition entre l'intérêt national et les intérêts locaux.

Deuxième travers, **le personnel politique manque de courage aux yeux du budgétaire**. Cette idée fait écho à la rhétorique du “ on ne nous écoute pas ” car en dépit des notes alarmistes et des discours catastrophistes, le politique ne prend pas “ les mesures qui s'imposent ”, “ n'ose pas entreprendre les réformes nécessaires ” et “ n'assume pas ses responsabilités ”. Dire que le politique manque de courage, c'est dire autrement que, dans ses arbitrages, il ne donne pas suffisamment la part belle à la maîtrise des dépenses.

Autre travers qui relève lui du péché mortel, **le personnel politique est par essence dépensier**. C'est un lieu commun que de le rappeler, mais pour le budgétaire, l'expérience montre qu'hormis le ministre des Finances et parfois le Premier ministre, tous les élus se battent pour accroître des dépenses. L'illustration éclatante de cette assertion se trouverait dans le déroulement de la discussion parlementaire du projet de loi de finances. Quand chaque ministre vient défendre devant la représentation nationale les crédits de son ministère, il est toujours plus à l'aise avec des crédits en hausse et un budget en réduction est toujours interprété par les parlementaires de la majorité et de l'opposition comme le signe de missions sacrifiées, de secteurs non prioritaires et d'un manque de poids du ministre dans le gouvernement. Certes, la nomenclature budgétaire et la structure de la loi de finances encouragent cette lecture des budgets sur le seul indicateur du montant total des crédits, mais, quelles qu'en soit les raisons, ce que perçoivent les budgétaires, c'est que la discussion parlementaire favorise les logiques sectorielles sur les logiques transversales entraînant systématiquement quelques dépenses supplémentaires, que les parlementaires, notamment dans la majorité, ont toujours un comportement fondamentalement inflationniste, que les arbitrages au niveau des ministres finissent à chaque fois par lâcher quelques crédits supplémentaires, etc.

Cette croyance dans le caractère dépensier du politique, qui correspond à son expérience pratique, conduit le budgétaire à **se penser comme le protecteur de l'intérêt général et de l'argent public même contre les élus** ce qui explique toutes ces stratégies de retardement et de mise en œuvre récalcitrante des dispositions qui ne recueillent pas l'assentiment de la direction du Budget. Ainsi, tous les ministres dépensiers ont des exemples de décrets interministériels qui tardent à être signés par Bercy, tous les directeurs financiers des ministères gestionnaires se souviennent de

crédits tardant à être mis à disposition, etc. En somme, **si le légitimisme est de rigueur, parfois la rigueur prend le dessus sur le légitimisme** et les budgétaires, au nom d'un intérêt supérieur, prennent l'initiative, souvent avec la bénédiction de leur ministre, de revenir, par exemple sur des arbitrages irrationnels, des décisions prises sous la pression ou de ralentir la mise en œuvre de mesures délétères pour les finances publiques¹⁶.

En effet, **le personnel politique est en outre souvent stigmatisé pour son incompétence et l'irrationnalité de ses décisions**. A un premier niveau, ce que regrette les budgétaires c'est le manque de technicité des ministres qui, faute de temps, de préparation, de volonté de rentrer dans les détails techniques, ne connaissent pas les dossiers et n'arbitrent pas en connaissance de cause. Cela renvoie à un grief fréquemment formulé par les hauts fonctionnaires que relevait Ezra Suleiman (1976, p.166).

Mais surtout ce qui inquiète le budgétaire ce sont **les arbitrages irrationnels**. Par arbitrages irrationnels on peut entendre les arbitrages sur lesquels non seulement le Budget s'est fait battre, mais encore qui ne répondent pas forcément aux besoins de l'administration dépensière. En d'autres termes, **les décisions sont irrationnelles quand elles obéissent à une pure logique politique**, d'affichage par exemple ou encore pour céder à un groupe d'intérêt, et échappent aux termes de la négociation définis administrativement. L'irrationalité est un des risques de la remontée à l'arbitrage comme le montre l'exemple ci-dessous :

“ Une fois, cela avait été dantesque avec Lang qui pouvait remonter directement jusqu'au Président de la République. Avec son conseiller budgétaire, pour éviter l'irrationnel, on se mettait d'accord sur le titre III [crédits de fonctionnement des services] et les rémunérations dans les établissements publics. Ainsi, on assurait les moyens de fonctionnement de la Culture, mais on savait qu'au niveau du titre IV, tout serait défait. Aussi, on leur mettait des dépenses sur le titre IV qu'on savait qu'ils ne pourraient pas absorber. On savait qu'on annulerait ainsi, au moment du collectif, 500 ou 600 millions ou qu'on leur reprendrait les crédits au moment de l'exécution. ”
(administrateur civil, anciennement à la direction du Budget dans plusieurs bureaux sectoriels).

Par ailleurs, les décisions sont étiquetées comme irrationnelles quand elles ne sont pas cohérentes avec d'autres décisions politiques comme le respect des engagements européens en matière de réduction des déficits.

Au total, du fait d'une rivalité structurelle entre les pourvoyeurs et les consommateurs de ressources publiques, les budgétaires développent une grande défiance à l'encontre du pouvoir politique et de ses représentants à qui **ils reprochent globalement de défendre des intérêts particuliers, de manquer de courage politique, d'être fondamentalement dépensiers, incompétents et irrationnels**. Le légitimisme des budgétaires a donc des frontières qui ne dépassent pas les murs de la forteresse de Bercy. Au-delà, les budgétaires regrettent l'incapacité des politiques à faire face et à traiter les problèmes – en termes financiers cela va de soi.

Ce rapport ambigu au pouvoir politique, entre légitimisme et défiance, qui fait jongler le budgétaire entre le **devoir de loyauté** que lui impose sa condition de soldat et la **défense acharnée de sa cause** à laquelle sa vocation de moine le pousse, s'incarne parfaitement dans le **rôle de directeur du Budget**, qui nommé en Conseil des ministres, est en **symbiose politique avec le gouvernement**, mais, avec **une grande liberté de ton, a un devoir d'interpellation du politique**.

¹⁶ On rejoint complètement les constats sur les engagements pré-politiques des hauts fonctionnaires de Jean-Michel Eymeri : “ Pour le dire d'une formule, à une définition de la loyauté comme devoir de neutralité s'oppose ici une définition de la loyauté comme devoir d'engagement. ” (Eymeri, 1999, p.699).

2. La distance avec le pouvoir politique : entre proximité et éloignement

La seconde modalité des relations que les budgétaires entretiennent avec le pouvoir politique relève de **la distance avec le pouvoir politique**. La distance qui marque normalement la césure entre l'administratif et le politique dans l'idéal-type weberien est le plus souvent revendiquée par les budgétaires qui font remarquer qu'ils n'ont pas de relations avec le personnel politique (à l'exception du bureau 1-A qui s'occupe de la loi de finances et des questionnaires parlementaires). Ainsi, **au Budget, tout est médiatisé et filtré par le Cabinet**. Tout au plus, les sous-directeurs et les chefs de bureau assistent aux débats parlementaires pour “ suivre et contrôler les interventions des ministres dépensiers ” et “ tâter le pouls du politique ”. Les bureaux sectoriels, en particulier, sont totalement **isolés du personnel politique** (tout comme des divers groupes d'intérêt) ce qui interdit des phénomènes classiques dans d'autres administrations qui ont de forts échelons déconcentrés, de transaction à la base grâce au cumul des mandats. Par conséquent, physiquement dans ses relations, le budgétaire ne rencontre pas d'élus alors que, par exemple, le directeur des Routes passe son temps à rencontrer et à gérer des demandes de la part de députés-maires.

Mais, bien évidemment, **cet éloignement est aussi revendiqué sur le plan des convictions**. Ainsi, les membres de la direction du Budget se plaisent à souligner que “ le budgétaire est un technicien ” et que l'activité budgétaire “ écrase les convictions ” :

“ On n'est pas politiques, parce que la culture budgétaire écrase beaucoup les convictions. Vous n'avez pas vraiment de budgétaire de droite et de budgétaire de gauche. Cela rationalise beaucoup l'approche des sujets. On peut entendre des gens de Gauche honnir l'Education nationale et leur comportement dépensier scandaleux et des gens de Droite tenir des propos un peu surprenant sur les militaires et leur manière débile de gérer les crédits. Il est très difficile, par le comportement professionnel, alors que les sujets sont très sensibles, de voir des opinions politiques parce que, ce qui compte, dans le fond, c'est l'approche intellectuelle du sujet. ”
(administrateur civil, chef de bureau, bureau 1-A, direction du Budget).

Si on accepte volontiers de dire que, tout de même, “ les gens finissent assez vite par être marqués [politiquement] ” et que l'on connaît à peu près “ les couleurs politiques de chacun ”, si l'on signale parfois l'existence très marginale de “ budgétaires réactionnaires qui essayent de faire passer des choses ”, cela ne semble pas différer du reste de l'administration française. Il est vrai que de surcroît, la direction du Budget est davantage imperméable aux nominations politiques (directeur excepté) que d'autres directions ou d'autres corps (comme la ‘préfecturale’ par exemple).

En conséquence, mobilisant l'éthique classique de la neutralité du fonctionnaire, on nous répète à l'envi qu’**“ au Budget, on ne fait pas de politique ”** ce qui est cohérent avec le légitimisme, la liberté de ton, l'indépendance d'esprit et le devoir d'interpellation du politique. Néanmoins plusieurs choses rendent **cette mise à distance revendiquée, impossible pratiquement** :

En effet, **premier élément** de cette impossible césure, étant donnée la taille modeste de la direction du Budget, on y est **toujours proche de la décision politique**. **La proximité du pouvoir** et de la décision politiques qu'entraîne l'activité budgétaire, et la chaîne hiérarchique ramassée mettent en tension cette séparation entre l'administratif et le politique. On a ainsi déjà évoqué les participations fréquentes aux cabinets et aux réunions interministérielles à Matignon, les négociations avec le “ Cabinet d'en face ” et ceci dès l'arrivée du jeune administrateur.

En outre, de par **la dynamique des carrières** au sein de la direction, à partir du niveau de chef de bureau, **la plupart des membres de la hiérarchie du Budget ont participé à des cabinets ministériels**. Ce passage par des fonctions politiques les

marque donc d'une coloration politique (même si les exemples de 'budgétaires de droite' dans des 'cabinets de gauche' et réciproquement ne sont pas rares) et d'une expérience celle de la fréquentation des politiques. Ce double marquage les contraint d'une part à **alterner des rôles politiques et des rôles administratifs** sur des enjeux toujours hybrides et à **accumuler des savoir-faire en terme de traduction entre les deux langages**.

Second élément, la question de la distance au pouvoir politique ne se réduit pas à la fréquentation du personnel politique et aux préférences : d'une façon un peu plus fine, on peut considérer que les budgétaires bénéficient d'une grande proximité vis-à-vis du pouvoir politique en raison de **la nature éminemment politique des enjeux qu'ils traitent** et de **l'horizon d'anticipation politique des conséquences de leurs choix administratifs**. En effet, il n'est pas besoin d'insister sur la politisation des enjeux budgétaires car allouer des ressources c'est tout à la fois distribuer du pouvoir, des capacités d'actions, attribuer une valeur de priorité à des actions, etc. bref, les enjeux budgétaires relèvent de l'essence même du pouvoir politique.

Ensuite, et c'est en ce sens qu'ils sont très proches du politique, **les budgétaires doivent en permanence anticiper sur les conséquences dans le jeu politique de leurs décisions administratives**. A la différence des autres fonctionnaires, les budgétaires doivent tous intégrer les contraintes du politique car c'est dans le jeu politique que leurs choix trouvent un écho, qu'ils sont " validés " ou qu'ils ont un " retour négatif ".

" On est bien obligés de prendre en compte la dimension politique qui est celle que le gouvernement en place mène. On sait quelle est cette politique, on a pour autant une tâche budgétaire car le gouvernement mène à la fois une politique qui consiste à revaloriser certains secteurs plutôt que d'autres, dépenser dans certains secteurs, en même temps ce gouvernement a la politique d'établir une norme de dépenses et de la faire respecter, c'est la quadrature du cercle. Il essaye de satisfaire les deux contraintes. De ce point de vue là, il est vrai qu'on ne va pas saboter le travail en faisant des propositions au ministres disant réduction de 200 000 le nombre de fonctionnaires... " (administrateur civil, chef de service, directeur-adjoint du Budget).

Le jeu politique est donc l'horizon d'anticipation des choix des budgétaires qui sont alors contraints d'**intégrer dans leurs raisonnement technique les contraintes du politique**. On peut donner deux manifestations de ce phénomène : la technique de négociation qui consiste à **" laisser du grain à moudre au politique "** ou encore à **" éviter de saturer l'enveloppe "** et la technique du *post-mortem*.

Pour atteindre les objectifs souhaitables en sortie de négociation, lors des conférences budgétaires, " il faut prendre en compte le fait que le ministre pour faire plaisir à un collègue donnera +0.5%, etc. donc cela il faut l'anticiper. " (administrateur civil, anciennement à la direction du Budget dans plusieurs bureaux sectoriels). Dit autrement, les budgétaires doivent assurer une marge de manœuvre supplémentaire pour permettre au ministre d'être un peu magnanime. Une autre variante de cette anticipation de l'arbitrage politique consiste à **faire remonter par couple les dossiers à l'arbitrage**, l'un étant un dossier sur lequel on aurait pu dire " oui ", mais que l'on a " retoqué " pour que le ministre puisse dire " oui " sur quelque chose à l'arbitrage, l'autre étant le dossier qui ne doit pas passer.

La technique du post-mortem consiste à faire une autopsie des mesures d'économies proposées par la direction du Budget qui n'ont pas survécues à la négociation budgétaire. Autrement dit, le budgétaire essaye d'avoir un retour sur expérience après ses échecs pour mieux revenir à la charge l'année suivante. En particulier, on cherche à comprendre pourquoi telle ou telle position n'a pas été retenue par les politiques comme l'explique le chef du bureau chargé du budget des Transports :

“ Il ne sert à rien d’avoir raison techniquement si c’est pour se prendre une baffé politiquement. Par exemple si j’essaie d’expliquer que les crédits d’investissement routiers doivent être utilisés de façon contra-cyclique par rapport au secteur du BTP. Pour avoir raison, il faut avoir raison politiquement ; être faible avec les forts et fort avec les faibles. ” (ingénieur des Ponts et Chaussées, chef de bureau, bureau 4-B, direction du Budget).

La conséquence de cette intégration des contraintes du politique dans les choix techniques est qu’il y a **des solutions techniquement simples, mais qui, étant politiquement inacceptables, ne sont jamais proposées**. Ainsi au moment du *brainstorming* auquel s’astreint chaque budgétaire pour proposer des mesures d’économies dans la phase de *Perspectives*, “ **il y a des choses tabous** ” comme modifier les conditions d’accès au RMI. Il y a alors un conflit entre **l’anticipation de l’échec de ce type de proposition** lorsqu’elle sera proposée à l’arbitrage politique et qui la relègue au rang de tabou et **le devoir d’interpellation**, le devoir de pédagogie à l’encontre du politique et “ le devoir de répéter dix fois les choses parce qu’à la 11^{ème}, cela peut passer ” (administrateur civil, chef de bureau, bureau 1-A, direction du Budget).

En somme, en dépit de leurs dénégations suscitées par l’éthique weberienne de la neutralité du fonctionnaire, de la réalité de leur isolement vis-à-vis du personnel politique et de leur relatif agnosticisme politique, la pratique des budgétaires montre **une double proximité du pouvoir** et de la décision politiques, une proximité au travers des passages dans les cabinets et des négociations interministérielles, et une proximité liée au traitement d’enjeux politiques et à la nécessaire anticipation des contraintes politiques. Cette double proximité révèle chez le budgétaire, à rebours de la division weberienne des tâches administratives, **une réelle capacité de gestion des problèmes administratifs sur un mode quasi-politique**.

Cette **distante proximité** trouve à s’illustrer parfaitement dans **le rôle paradoxal du Cabinet du ministre du Budget**. Peu politisé, cet organe politique est peuplé de conseillers délégués par les sous-directions pour en être les porte-parole : cette **interpénétration entre le Cabinet et la direction** amène à un surprenant renversement qu’avait déjà constaté Ezra Suleiman¹⁷ : **tandis que les fonctionnaires intègrent les contraintes du politique au point qu’il n’existe plus le besoin de les contrôler, le Cabinet intègre fortement et défend devant les politiques les contraintes techniques**.

Ces mécanismes croisés de proximité et de distance où d’une part, le directeur du Budget qui est à la tête d’une administration a un profil fortement politisé et loyal vis-à-vis de son ministre et où, d’autre part, le Cabinet qui est pourtant au service du ministre accueille des profils apolitiques et sert de relais aux services, concourt à **l’unité organique qui noue le destin politique du ministre du Budget à l’efficacité de son administration**. Les enjeux budgétaires étant indistinctement techniques et politiques, les acteurs financiers étant complètement isolés aussi bien dans les univers administratifs que politiques, le pouvoir de la direction et le pouvoir du ministre du Budget seront dépendants l’un de l’autre et **de la solidité de leurs liens, dépendront leurs avens respectifs**. Ces entrecroisements entre le technique et le politique au niveau du ministre et de ses services suscitent d’une part, d’une façon politiquement neutre, un total soutien et un total loyalisme de la direction vis-à-vis de son patron et, d’autre part, à faire du nouveau ministre du Budget l’avocat de la cause budgétaire au sein du gouvernement. De cette union naît souvent l’impression que le ministre a été

¹⁷ Cf. “ la double allégeance des membres du Cabinet ” qui sont à la fois loyaux envers le ministre et envers leur direction (Suleiman, 1976, p.130).

phagocyté par les services qui auraient imposés leurs vues au ministre : c'est le mythe du cinquième pouvoir, mais c'est aussi mal comprendre la vraie dynamique des relations entre acteurs financiers au sein du système d'action budgétaire.

Bibliographie

- Arthuis (Jean), 1998, *Dans les coulisses de Bercy, le cinquième pouvoir*, Paris, Albin Michel, 280 p.
- Bloch-Laine (François), 1990, " L'affirmation d'une puissance ", *Pouvoirs*, n°53, p. 5-15.
- Bourdieu (Pierre), 1992, *La distinction, critique sociale du jugement*, Paris, Editions de Minuit.
- Chagnollaude (Dominique), 1991, *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires XVIIIème-XXème siècle*, Paris, Fayard.
- Choussat (Jean), 1990, " Le budgétaire et le dépensier. Défense et illustration de la direction du Budget ", *Pouvoirs*, n°53, p. 55-64.
- Crozier (Michel), 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, Coll. Point.
- Elias (Norbert), 1985, *La société de cour*, Paris, Flammarion, Coll. champs, chapitre *Structures et signification de l'habitat*, p.18-45.
- Eymeri (Jean-Michel), 2001, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, coll. Etudes politiques, mai, 262 p.
- Eymeri (Jean-Michel), 1999, *Les gardiens de l'Etat, une sociologie des énarques de ministères*, thèse pour le doctorat en science politique de l'Université de Paris I, 21 janvier 1999, 3 volumes, 854 p.
- Kantorowicz (E.), 1957, *The King's Two Bodies, A Study in Mediaeval Political Theology*, Princeton, Princeton University Press, trad. Les deux corps du roi, Paris, 1989
- Le Bras (G.), 1956, *Les origines canoniques du droit administratif*, Mélanges A. Mestres, Paris, Sirey, p. 395-412).
- Panofsky (Ervin), 1967, *Architecture gothique et pensée scolastique*, Paris, Editions de Minuit, Coll. le sens commun.
- Sainsaulieu (Renaud), 1988, *L'identité au travail, les effets culturels de l'organisation*, Paris, Presses de la FNSP, coll. Références, 478 p.
- Suleiman (Ezra N.), 1976, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Le Seuil, p. 238.
- Weber (Max), 1995, *Economie et société*, Paris, Plon, Coll. Agora, 412 p.

Annexe : Le Sabir de Bercy ou le " parler budgétaire "

Plus proche du *Volapük* que de l'*Espéranto*, le langage du " bon budgétaire " emprunte autant au lexique martial du soldat qu'au lexique commercial du marchand de tapis, mais toujours de façon très imagée. Au Budget, au début de la négociation, après avoir repéré les " menaces " et bien " calibré " ses dotations, on " tranche ", on " ampute ", on " redéploie ", on " nettoie ", on jauge sa " marge de manœuvre ", on avance ses " positions ", on considère les " exécutions " précédentes mais, si on peut se rencontrer, on est prêt à " toper ", à " dealer " sur une " enveloppe " après une bonne " négo ".

Ce petit lexique au ton décalé, qui n'a pas de prétention à l'exhaustivité, a été élaboré grâce à de multiples entretiens et à la fréquentation des praticiens de la chose budgétaire. On souhaite y faire ressentir que la négociation budgétaire est tout autant un monde de parole que de chiffres et le panorama dressé de la direction du Budget eut été incomplet sans cet abécédaire, en forme de clin d'œil, du verbe associé au chiffre.

" arbitrage " : il y a arbitrage lorsque l'on passe au cran supérieur de la hiérarchie administrative et que l'on a constaté une impossibilité à se mettre d'accord. Les arbitrages budgétaires peuvent se trouver au niveau administratif, au niveau du ministre ou au niveau du Premier ministre. Le plus souvent, contrairement au sport, c'est à l'initiative des joueurs, acteurs administratifs que l'on remonte à l'arbitrage dans une sorte de subsidiarité inversée. Aussi, dans une mécanique budgétaire non-euclidienne, tout ce qui peut être réglé au niveau administratif à vocation à y rester sans subir de pression verticale pour remonter. Il y a ainsi tout un jeu autour de la " remontée ". Certains jouent à la remontée comme on joue à la loterie : en remontant à l'arbitrage, on peut tout autant " avoir gain de cause " que " se faire ratiboiser " ou " se faire laminer ". Les directeurs d'administration dépensière savent en user avec modération car trop d'arbitrages irritent les ministres et car certains arbitrages sont très risqués. Les sous-directeurs du Budget savent eux faire remonter les dossiers par couple, c'est-à-dire faire remonter autre chose que les seuls problèmes en sorte que leur ministre ait du " grain à moudre ", c'est-à-dire puisse donner satisfaction sur un dossier pour mieux dire non sur le dossier visé.

“ bleu ” : le ou les bleus budgétaires ne font pas mal, ou alors seulement au corps administratif dépensier. Expression qui désigne le fascicule du projet de loi de finances d'une administration ou d'un ministère, le bleu trouve sa place au milieu d'une collection colorée qui comprend les verts, les jaunes, les blancs. Les bleus sont réputés illisibles pour les parlementaires et cabalistiques pour le commun des mortels. On réforme régulièrement leur présentation en y ajoutant des agrégats obscurs. Attention, lorsqu'une décision est “ bleuie ” cela ne signifie pas qu'elle a été intégrée dans le bleu budgétaire, il s'agit d'une décision prise en “ inter ”. Une décision a été bleuie car elle figure sur le relevé de décision des “ inter ” dont le bordereau est bleu.

“ le bon budgétaire ” : cette locution revient assez souvent pour désigner ce que l'on attend de vous quand vous travaillez à la direction du Budget. Chacun à la direction du Budget sait ce que, en l'état, le “ bon budgétaire ” ferait dans telle ou telle situation. C'est une illustration de la forte intégration culturelle ou de la culture commune, ou pour parler savant, de l'ethos du budgétaire. Esprit maison et consensus autour des objectifs : les “ bons budgétaires ” expriment tous à l'envi, qu'à la direction du Budget, à la différence des autres administrations, on a le sentiment de tous “ tirer ” dans le même sens.

“ boucler ” ou “ boucler techniquement ” : le bouclage peut se faire quand on est d'accord sur presque tout en conférence budgétaire. Rien ne remonte, on peut alors se donner rendez-vous pour la deuxième phase. Pour boucler sur toute une série de sujets secondaires de nature technique, on peut proposer une enveloppe globale dont le montant est bien sûr nettement inférieur à la somme de ces petites politiques publiques.

“ les bureaux ”, “ les bureaux sectoriels ”, “ les bureaux gestionnaires ” voire “ les bureaux dépensiers ” : c'est la façon de désigner les bureaux qui ne sont pas transversaux à la direction du Budget, c'est-à-dire les bureaux des sous-directions 3 à 7. Il y a une sorte de mise en abîme où finalement chacun se retrouve le budgétaire ou le dépensier de quelqu'un, le tout est de parvenir à “ tenir son enveloppe ”. Ainsi, paradoxalement, les bureaux sectoriels de la direction du Budget, qui sont des acteurs financiers féroces pour l'extérieur, se retrouvent acteurs dépensiers en interne à la direction.

“ calibrer les dotations ” : comme d'autres affûtent leurs arguments avant une négociation, les budgétaires “ calibrent ” leurs dotations avant d'engager les conférences budgétaires. En dehors de ces moments précis des conférences, chacun dans la direction, quelle que soit la position dans la hiérarchie de la direction du Budget, doit mener ce travail de calibrage des dotations que ce soit dans la mise à disposition des crédits, la régulation budgétaire ou les mesures prises en cours d'exercice. Si “ calibrer les dotations ” est une des opérations de base du savoir-faire des budgétaires, c'est qu'à la direction du Budget “ on tire tous dans la même direction ”.

“ conférences budgétaires ” : à la différence des autres types de conférences, les conférences budgétaires se déroulent en l'absence de public et on y prend des décisions. Ce sont plutôt des rounds de négociation où les dépensiers font valoir l'extrême nécessité de leurs dépenses et les budgétaires invoquent la contrainte budgétaire globale, la nécessité de respecter les engagements européens et de faire des économies. Certains déplorent l'appauvrissement de la négociation en conférence car les marges de manœuvre sont moins importantes et car les budgétaires essayent d'externaliser les contraintes sur les dépensiers – c'est la façon dont certains budgétaires comprennent “ l'autonomie de gestion ”. Néanmoins, il faut constater que, ces dernières années, les conférences budgétaires ont eu tendance à se civiliser : les temps de la guerre d'usure avec des conférences homériques interminables, durant des heures dans un petit bureau sans eau, ni nourriture, semblent révolus.

“ coups partis ” (“ coûts partis ” ?) : ils désignent ces dépenses inéluctables qui viennent s'ajouter aux dépenses ordinaires dans les budgets de reconduction, les dépensiers ayant bénéficié d'un droit de tirage politique pour financer de nouvelles actions publiques. Dans la morale fondamentalement castratrice du budgétaire, le “ coup parti ” est annonciateur de marges de manœuvres rétrécies. Aussi, le budgétaire devra-t-il adopter une position plus dure, à moins que, *dispensa interruptus*, il n'envisage d'avorter la dépense effective en cours d'exercice par un gel, un report ou une annulation appropriés.

“ demandes raisonnables ”/“ demandes déraisonnables ” : les premières désignent les positions en conférence des dépensiers sur lesquelles on peut parvenir à un accord, tandis que, sur les secondes, on ne peut pas “ toper ” car les “ positions ” sont trop divergentes. Face aux “ demandes déraisonnables ” des dépensiers, le sous-directeur budgétaire en conférence oscille entre le sourire si les relations sont bonnes et courtoises et l'indignation devant le peu de considération par le dépensier de la contrainte budgétaire globale.

“ les dépensiers ” ou “ les gestionnaires ” : ce sont les interlocuteurs naturels des budgétaires. Le lissage du vocabulaire implique que l'on parle aujourd'hui plus volontiers d'administrations “ gestionnaires ” que d'administrations “ dépensières ” tout comme, on ne parle plus de “ régulation budgétaire ”, mais “ on met en œuvre les contrats de gestion ”. En revanche, à la direction du Budget, on ne parle que de “ ministres dépensiers ”...

“ dérapage ” : c’est un peu lorsque le dépensier déchire son “ enveloppe ” budgétaire. On dérape quand se réalise une menace non anticipée, quand une grande dépense imprévue s’impose ; c’est le cauchemar du budgétaire. Le mieux est d’essayer de toujours externaliser les risques de dérapages pour que les dépensiers les amortissent par redéploiements internes à leurs budgets. Il arrive néanmoins que les dépensiers fassent porter aux budgétaires la responsabilité du dérapage car, à trop freiner sur certaines dépenses, comme l’entretien des routes, on finit dans une grande embardée en glissant sur une masse de crédits de réhabilitation à mobiliser d’urgence...

“ enveloppe ” : En conférence budgétaire, pour “ tenir son enveloppe ” ou ne pas “ saturer son enveloppe ”, le sous-directeur doit commencer par “ se cranter au plus bas ” pour conserver des marges de manœuvre aux niveaux supérieurs et assurer des mesures d’économie. Au niveau de l’exécution budgétaire, les crédits étant le plus souvent limitatifs, on attend des dépensiers qu’ils respectent leur enveloppe.

“ exécution ” : c’est le moment de la mise en œuvre de la loi de finances. C’est aussi le moment où les dépensiers qui ont eu tant de mal à obtenir une rallonge à l’arbitrage craignent pour leurs crédits car l’exécution rime souvent avec annulations. Entre le vote d’une dépense et son exécution se trouve la phase de mise à disposition dont les financiers maîtrisent le déroulement notamment grâce aux contrôleurs financiers. Avant la fin de l’exécution, cela leur permet, quand c’est nécessaire, d’apporter quelques corrections et de faire de la régulation à coups de gels, de reports et d’annulations.

“ faire remonter ” : on peut faire remonter une note – dans ce cas là, on “ attend un retour ”, “ positif ” ou “ négatif ” -, ou bien faire remonter une décision à l’arbitrage – dans ce cas-là, on se dit “ on se reverra chez le ministre ”. Parfois, on s’efforce de ne pas faire remonter afin de “ ne pas inonder le Cabinet ”, il s’agit alors de “ boucler à son niveau ” ou alors de “ nettoyer le dossier ”.

“ inter ” : se rendre en “ inter ” c’est aller à une réunion interministérielle. Souvent fustigées par les budgétaires, les inter sont trop longues et trop nombreuses, on se réunit tout le temps sur n’importe quoi et, le plus souvent pour demander des rallonges de crédits... Néanmoins, ces “ inter ” où l’attaché remplace souvent le chef de bureau témoignent de l’emprise de la chose budgétaire sur l’ensemble du fonctionnement de l’administration : aucune “ inter ” qui pourrait avoir des conséquences financières ne saurait se tenir sans les représentants du Budget. Le poids du budgétaire en “ inter ” est une expression singulière de la prééminence du budgétaire dans le jeu politico-administratif.

“ marges de manœuvre ” : pour “ toper à son niveau ” ou pour bien mener sa “ négo ”, on a besoin de marges de manœuvre. Parfois, faute de marges, la discussion tourne court. Le problème des marges de manœuvre c’est que tout le monde en a peu – et de moins en moins – mais que tout le monde imagine que les autres en ont beaucoup (“ sous le pied ” le plus souvent). Le “ bon négociateur ” est celui qui en a ou qui sait en trouver, mais qui le cache bien. Le jeu pervers de la négociation fait que le budgétaire se “ crante ” toujours au plus bas pour anticiper sur les exagérations et les “ demandes déraisonnables ” des dépensiers qui, de leurs côtés, anticipent aussi les coupes des financiers. Ainsi, le dépensier soupçonne toujours le budgétaire d’en garder un peu de côté et pense qu’il pourrait faire un effort pour rendre sa tâche plus facile : cela vaut aussi bien pour les ministères dépensiers face à la direction du Budget que pour les bureaux sectoriels vis-à-vis du bureau de la Synthèse.

“ menaces ”, “ repérer ou anticiper les menaces ”, “ intégrer les menaces ”, “ les menaces réalisées ” : la “ menace ” est la mère naturelle du “ dérapage ” et, si l’on veut éviter de supporter cette dernière, mieux vaut voir venir la charmante dépensière et prendre les mesures nécessaires pour l’intégrer dans son enveloppe et s’en préserver.

“ MINÉFI ” : c’est l’acronyme utilisé dans tous le ministère pour désigner le ministère de l’Economie et des Finances. Si MINÉFI sonne joliment, beaucoup de dépensiers se demandent pourquoi on n’a pas choisi MÉFI qui est plus simple et qui sonne tellement plus justement à leurs oreilles.

“ nettoyer le dossier ” : en conférence budgétaire, on nettoie les dossiers pour les présenter plus propres à l’arbitrage politique, c’est-à-dire débarrassés de toutes les décisions et autres scories techniques. Dit autrement, il s’agit de régler les questions techniques pour “ éviter d’inonder le Cabinet ”.

“ on va droit dans le mur ” : cette expression est assez typique d’une rhétorique des gens du Budget que les dépensiers connaissent bien. Avec les demandes des administrations ou si les politiques continuent de ne rien faire, c’est certain, l’apocalypse est pour demain, on va droit dans le mur, la politique budgétaire n’est pas soutenable à terme. Cette dramatisation du discours sur l’état des finances publiques, entre catastrophisme et réalisme, est une façon pour le dépensier de naturaliser les raisons de son *non possumus* en invoquant des contraintes qui relèvent de l’évidence technique. Comptable de la bonne tenue des finances publiques, le bon budgétaire joue parfaitement son rôle de lanceur d’alerte ou de vigie sur le Titanic budgétaire.

“ position ” : Dans la gymnastique budgétaire, les “ positions ” sont multiples et variées, mais le plus souvent, on les prend “ dures ” et “ resserrées ”. Il y a les “ positions d’entrée en conférence ”, les “ positions de sortie de conférence ”, les “ positions prises pour l’arbitrage ”, etc. Autrefois, laissée en

grande partie, au choix du sous-directeur qui conduisait sa négociation budgétaire comme il l'entendait, pourvu qu'il respecta son enveloppe, la position est aujourd'hui souvent accompagnée d'un " mandat de négociation " qui précise au sous-directeur les positions qu'il doit adopter en conférence. Dans ce jeu de figures imposées, le directeur dépensier a aussi des positions qui lui ont été dictées par son Cabinet : sur certaines lignes, il a " un peu de mou ", il peut " laisser filer ", il a " de la marge ", tandis que sur d'autres, il a un " mandat précis " ou plutôt, " il n'a pas de mandat pour accepter cela ".

" post-mortem " : la technique du *post-mortem* consiste à faire une autopsie des mesures d'économies proposées par la direction du Budget qui n'ont pas survécues à la négociation budgétaire. Autrement dit, on cherche à comprendre pourquoi une proposition introduite dans le jeu administratif a sombré dans le malstrom du jeu politique. Mais, en dépit de cet échec, le budgétaire a l'habitude de toujours revenir par la fenêtre quand il a été éconduit par la porte.

" redéploiement " : le redéploiement est une des armes favorites du budgétaire ; prosaïquement on déshabille Jacques pour habiller Paul. Il consiste à faire financer les dépenses nouvelles par des économies réalisées ailleurs ; bref on joue à enveloppe constante. Les prélèvements obligatoires ayant atteint un plafond, le redéploiement a tendance à être le mode de financement privilégié des nouvelles actions publiques.

" la Synthèse " : c'est un peu le Saint des Saints de la direction du Budget. Eloignée des dépensiers et ne traitant que des données agrégées, c'est le lieu du secret et donc un lieu qui suscite tous les fantasmes y compris en interne.

" toper ", " dealer ", " parvenir à se rencontrer " ou, plus simplement, " trouver un accord " : Cela consiste à trouver un accord en phase administrative, c'est-à-dire sans remonter à l'arbitrage. Les expressions ne manquent pas pour décrire la façon dont se dessinent les accords en conférences budgétaires. Si l'on " parvient à se rencontrer ", c'est parce que l'on s'est un peu cherché, mais attention, à trop se chercher, le climat de la conférence peut devenir délétère et l'on risque alors de se quitter plus rapidement que prévu pour mieux " se retrouver devant le ministre ".

Bien évidemment, comme beaucoup de langages professionnels, le langage budgétaire comprend en outre une combinaison infinie d'abréviations dont la signification ne dépasse pas parfois les murs de la direction du Budget. Ainsi, on peut citer pêle-mêle : le PSC [Pacte de stabilité et de croissance] ; les AP [autorisations de programme] ; les DO+CP [dépenses ordinaires et crédits de paiements] ; la PMT [programmation budgétaire à moyen terme] ; les CAS [comptes d'affectation spéciaux] ; le PLF [projet de loi de finances] ; la LFI [loi de finances initiale] ; les LFR [lois de finances rectificatives] ; le DOB [débat d'orientation budgétaire] ; la LOLF [loi organique sur les lois de finances] ; etc.