



Florence DESCAMPS  
EPHE-PSL

## Du verrou au sextant

# Outils de gestion, outils de pouvoir

## La direction du Budget et le contrôle de la dépense publique 1919-1974<sup>1</sup>

**Mots-clés :** histoire - budget - direction du budget - dépenses publiques - RCB

La direction du budget a été créée au lendemain de la guerre de 1914-1918. Elle ne cessera de lutter contre les ministères dépensiers en imposant le contrôle financier, la recherche d'économies et la rigueur dans l'élaboration des lois de finances pour adopter, dans la période récente, de nouveaux outils de pilotage.

Pour parler de l'administration, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, dans la littérature de science administrative, les auteurs utilisent souvent la métaphore *organiciste* ; l'administration est perçue comme un corps, un corps qui naît, possède une tête et des membres, se développe, se transforme, décline et disparaît. Au XX<sup>e</sup> siècle, sous l'influence des théories industrielles de l'organisation, la littérature administrative adopte la métaphore *machiniste* : l'administration et ses rouages, l'administration et son appareil, l'administration et sa mécanique, l'administration et sa machinerie... Pour notre part, nous privilégierons aujourd'hui une métaphore *instrumentale* dérivée

de la précédente, dans laquelle l'administration se donne à voir à la fois comme un *outil* mis à la disposition du pouvoir gouvernemental et comme un acteur collectif qui forge ses propres *outils* d'action pour réaliser les objectifs qui lui sont assignés ou qu'elle se donne à elle-même. D'où le titre de notre conférence, qui emprunte au registre lexical – en apparence trivial – de la *boîte-à-outils*. Nous verrons comment, à travers l'évocation de quatre outils, la direction du Budget, construction éminemment historique, contingente et non linéaire, est apparue au début du XX<sup>e</sup> siècle et a tenté d'établir son contrôle sur l'appareil d'État.

### 1 Une naissance dans la douleur : la création de la direction du Budget

#### 1. Une fille de la Grande Guerre (1919)

Dans un premier temps, il nous faut revenir sur la naissance de la direction du Budget en 1919. La direction du Budget est fille de la Grande Guerre. Sa création, évoquée ici ou là avant 1914 dans quelques projets de réforme administrative de

l'administration centrale des Finances, s'impose à la sortie de la guerre, comme le remède à la quadruple épreuve politique, sociale, administrative et financière que le ministère a connue lors du conflit : la non-préparation des pouvoirs publics à une guerre longue et coûteuse et la non-anticipation de son financement (pas de

<sup>1</sup> Ce texte est issu de la conférence donnée par Florence Descamps le 24 octobre 2017 dans le cadre des Midi-Histoire organisés par le Bureau de la Recherche de l'IGPDE à Bercy. Sa publication dans la revue GFP marque l'ouverture du Centenaire de la direction du Budget.

trésor de guerre, pas de fiscalité de guerre, pas de budget de guerre); une mobilisation générale qui en sollicitant un agent sur deux a profondément désorganisé l'administration centrale des Finances, ainsi que les services financiers du Trésor public et des Impôts; l'effacement des contrôles administratifs sur la dépense et l'affaiblissement du système comptable public; enfin, l'incapacité non seulement de prévoir et de maîtriser les dépenses de guerre mais tout bonnement de les connaître.

Notre hypothèse est que la Grande Guerre est à l'origine d'un traumatisme majeur qui a affecté les responsables politiques des finances publiques et plus particulièrement les cadres supérieurs du ministère des Finances, les conduisant à vouloir reconstruire « le système financier » public sur des bases nouvelles afin qu'un pareil désastre ne puisse se reproduire. Rappelons qu'avant 1914 le ministère des Finances est de contexture essentiellement comptable (cf. le Règlement sur la comptabilité publique de 1862) et que la quasi-totalité des cadres supérieurs et dirigeants de l'administration centrale sont à un moment ou à un autre passés par la direction générale de la Comptabilité publique, direction matricielle du ministère depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Ces derniers ont vu avec effroi s'effondrer le système de gestion des finances publiques dans lequel ils avaient été formés et au sein duquel ils avaient exercé leurs premières responsabilités ou réalisé l'essentiel de leur carrière.

## 2. La remise à plat du « système financier » et sa réorganisation (1914-1919)

Au lendemain de la guerre, alors qu'entre 1914 et 1917, à la faveur du conflit, les pouvoirs publics ont réformé le système des impositions et mis en place une fiscalité moderne (fiscalité directe déclarative pour les particuliers, fiscalité sur les profits de guerre, fiscalité sur la dépense pour les entreprises entre 1914 et 1917), les ministres des Finances, le Parlement, les hauts fonctionnaires de la Rue de Rivoli et de la Cour des Comptes et s'entendent une seconde fois pour organiser une administration de la dépense, depuis sa prévision jusqu'au contrôle de son exécution. Préparée de façon détaillée en 1918 par la commission Selves sur la réforme des contrôles et par la commission Courtin sur la réorganisation de l'Administration centrale des Finances, la création de la direction du Budget intervient en 1919. Sous Louis-Lucien Klotz, ministre des Finances du dernier gouvernement Clémenceau, une première loi du 21 octobre 1919 voit le jour, suivie de deux décrets du

7 et 15 novembre 1919. Très modestement, deux bureaux de la direction générale de la Comptabilité publique, déjà chargés avant 1914 d'établir le budget, sont érigés en direction indépendante, sous la responsabilité du directeur adjoint de l'époque, l'inspecteur des Finances Georges Denoix. Les missions de la nouvelle direction sont les suivantes : 1<sup>o</sup> la réalisation de tous les « travaux liés à la présentation aux Chambres du Budget de l'État »; 2<sup>o</sup> « le contrôle général de la marche des dépenses publiques de l'État », 3<sup>o</sup> « l'étude de tous les projets ayant une répercussion sur les finances de l'État », notamment les rémunérations, traitements et retraites des personnels civils et militaires (PCM); 4<sup>o</sup> le contrôle des règles d'engagement des dépenses et de l'emploi des crédits. La direction se voit ainsi tout entière consacrée à l'étude et à la prévision de la dépense publique en amont, ainsi qu'à son contrôle en aval.

## 3. Un ADN de combat (1919-1926)

Trop faible pour s'imposer face aux ministères dépensiers et au Parlement, elle ne parvient pas à faire voter le budget en temps et en heure, et, à l'exception notable de celui de 1920, se voit contrainte de renouer dans les années qui suivent avec la pratique des douzièmes provisoires. Cette « incapacité » budgétaire, qui ne trouvera sa solution définitive qu'avec le décret organique de 1956 et plus durablement encore avec l'ordonnance organique de 1959, ne l'empêche pas de commencer à construire discrètement son expertise en matière de rémunérations publiques et d'effectifs des fonctionnaires. Mais c'est sans doute dans le contexte d'hypertension budgétaire causé par les séquelles économiques et sociales de la Grande Guerre que la direction du Budget naissante, couronnée en 1925 par la nomination d'un ministre du Budget (Georges Bonnet), trouve son identité, celle d'une direction engagée pied à pied dans la défense des deniers publics, transposition civile et intérieure de la bataille que le pays continue de mener dans les années 1920, tant dans le domaine militaire (occupation de la Ruhr en 1923-1924) que dans le domaine financier (les négociations financières des traités internationaux et des réparations, la spéculation contre le franc). Sur ce front budgétaire qui s'étire jusqu'au retour de Poincaré en 1926, elle bénéficie par deux fois de directeurs à forte personnalité, Georges Denoix le fondateur (1919-1925), qui a connu l'effondrement du système financier pendant la guerre, et Pierre Fournier (1925-1929), le plus jeune directeur du Budget du XX<sup>e</sup> siècle (33 ans), ancien combattant lui-même, bardé de décorations, qui veille sur les

finances publiques sous le Cartel des Gauches et œuvre à la stabilisation Poincaré. Cette culture budgétaire de la défense des deniers publics trouve son premier dispositif dans la loi Marin de 1922.

#### 4. La mise en place du verrou budgétaire (1922)

Sous le ministériat de Charles de Lasteyrie (1922-1924), ministre des Finances du Bloc national, un premier outil coercitif voit le jour : le verrou du contrôle financier. Il s'agit de l'institution du contrôle des dépenses engagées, mis en place par la loi du 10 août 1922, dite loi Marin, qui instaure le visa du contrôleur des dépenses engagées – nécessairement issu du ministère des Finances – sur les dépenses à engager dans les ministères dépensiers et qui vient renforcer le contrôle de l'agent comptable. L'application de ce verrou est étendue en 1923 aux offices, puis

aux colonies et aux protectorats, sous l'action conjointe du pouvoir exécutif et du Parlement. L'acceptation pleine et entière du contrôle financier du ministère des Finances sur l'ensemble des administrations va cependant s'étendre sur une quinzaine d'années, car ce dernier suscite nombre de résistances, notamment aux Armées, jalouses de leur indépendance et fortes de leurs propres contrôleurs. Renforcée en pleine déflation budgétaire en 1935 par un contrôle financier à plusieurs degrés, placée en 1936 sous le contrôle supérieur de la Cour des Comptes, cette construction pyramidale sera finalement abandonnée sous les effets conjoints de la Seconde Guerre mondiale, de l'Occupation allemande, des nouvelles institutions du régime de Vichy et des réformes de la Libération ; mais elle laissera subsister sous la IV<sup>e</sup> République un robuste contrôle financier sur les ministères « dépensiers ».

## 2 L'entrée en action du rabot 1932-1958

### 1. Premières expérimentations dans les années 1920

Confrontée au déficit budgétaire causé par la Grande Guerre, du fait de la prise en charge des séquelles humaines et sociales du conflit (les pensions) et des exigences de la reconstruction des régions libérées, sous la pression de la Chambre Bleu Horizon, la direction du Budget s'exerce aux premières restrictions budgétaires. Si elle doit laisser la main pour la réduction des effectifs de fonctionnaires à la Cour des Comptes et à l'Inspection des Finances toutes deux réunies dans le Comité supérieur d'économies de 1920-1922, elle mène bataille en 1923, soutenue par son ministre Charles de Lasteyrie, contre la hausse des traitements des fonctionnaires et plus particulièrement contre la prime de « cherté de vie » réclamées par les syndicats, qui sera finalement réservée aux seuls pères de familles nombreuses. Après le retour au pouvoir de Raymond Poincaré en 1926 qui met en œuvre par la procédure des décrets-lois une partie des économies budgétaires préconisées par le Comité de réforme administrative de Louis Marin en 1923-1924, elle réalise ses premières suppressions d'emplois et de services (sous-préfectures et tribunaux), inaugurant ainsi l'outil du rabot.

### 2. La déflation budgétaire et l'entrée en action du rabot 1932-1935

Mais c'est la politique de déflation budgétaire mise en œuvre à partir de 1932 qui permet à la direction du Budget de déployer ses ailes, sous l'impulsion de deux directeurs intransigeants, Erik Haguénin

(1932-1935) et Yves Bouthillier (1935-1936). Entre leurs mains, le rabot entre en action pendant près de quatre années consécutives, avec un mordant de plus en plus sévère. En 1932, le gouvernement met en place un Comité supérieur des économies dont pour la première fois le directeur du Budget est membre et dont le secrétariat est assuré par la direction ; en parallèle, le directeur procède à la réorganisation du contrôle des dépenses engagées et mobilise les contrôleurs dans la recherche des économies ; enfin, le dispositif Palmade du nom du ministre des Finances de l'époque inaugure le premier abattement forfaitaire de la décennie, soit 5% sur toutes les dépenses. En 1933, sous le couvert du Comité supérieur d'économies, la direction du Budget mène une grande enquête sur les indemnités des fonctionnaires, avec un objectif de 25% de réduction des dépenses et prépare les décisions budgétaires qu'elle souhaite voir prises par les ministres sectoriels.

En 1934, les décrets-lois d'avril à décembre 1934, sous Louis Germain-Martin ministre des Finances du gouvernement Doumergue, permettent à la direction du Budget de passer de l'étude à l'action : abattement de 20% sur les indemnités des fonctionnaires, suppressions d'emplois et de services (réduction forfaitaire de 10% des effectifs), baisse des pensions à 50% du traitement en activité, retenue de 3% sur les pensions et la retraite du combattant, mise d'office à la retraite des agents atteints par la limite d'âge, interdiction du cumul des rémunérations publiques, dégage-ment des cadres dans les armées, licenciement d'agents et d'auxiliaires etc. À partir de l'été 1935, les décrets-lois Laval-Regnier, avec Yves Bouthillier dans le rôle du directeur du Budget, amplifie la

politique de déflation budgétaire (loi du 8 juin 1935, trains de décret-loi de juillet à octobre 1935) : nouveau prélèvement forfaitaire de 10% sur les rémunérations des fonctionnaires, renforcement du contrôle financier dans les ministères par la création de comités de contrôle financier qui surveillent au plus près de la gestion courante l'exécution de la dépense, instauration du contrôle d'État sur les sociétés ou les associations ayant fait appel aux fonds publics, réforme des budgets départementaux et communaux, réforme des pensions, chasse aux offices etc.

Ainsi, les années 1930 voient-elles l'invention d'un modèle autoritaire et coercitif de rationnement budgétaire, fondé essentiellement sur le contrôle financier et sur l'abattement forfaitaire, instrument rustique, mais robuste : « Ce n'est que par une réduction imposée du nombre de fonctionnaires que les Administrations se trouveront contraintes de faire en quelque sorte un examen de conscience, de rechercher les aménagements d'effectifs indispensables, de simplifier les méthodes de travail, d'utiliser plus complètement l'activité de chacun » (exposé des motifs de la loi du 4 avril 1934). La circulaire de la direction du Budget du 7 avril 1934 insiste : c'est « la réduction des effectifs qui doit obliger les Administrations à simplifier leur organisation et leurs méthodes de travail, rechercher tous aménagements et fusions des services possibles, réaliser en un mot, la réforme administrative ».

### 3. Le rabot mis en sourdine 1936-1946

Cette politique de déflation budgétaire suscite dans les ministères dépensiers de nombreuses résistances et vaut à la direction du Budget une tenace hostilité qui ne désarmera pas avant longtemps. À partir de 1936, la direction du Budget connaît une décennie contraire, au cours de laquelle ses deux principaux outils, le verrou et le rabot, sont désactivés ou rendus partiellement inopérants. Le Front populaire, soutenu par les syndicats de fonctionnaires, met fin à la politique de déflation administrative. Par mesure de rétorsion et pour casser une direction qui apparaît désormais comme trop puissante, Vincent Auriol ministre des Finances coupe en deux la direction et crée une direction du Contrôle financier indépendante, tandis qu'Yves Bouthillier est exilé à la Ville de Paris. Sous Vichy, la direction du Budget est doublée administrativement par le Comité budgétaire et par la Cour des Comptes, bras armé de ce même Comité, qui réexamine les prévisions de dépenses et leur exécution. Elle est paradoxalement affaiblie par la disparition du Parlement et ne parvient pas à s'imposer lors de la mise en place de l'État de guerre en 1939-1940, ni à résister aux exigences de l'État Français, doté d'un projet politique autoritaire, répressif et dirigiste et fort gourmand en créations de services administratifs et de postes de fonctionnaires. À la

Libération, la direction du Budget est une direction latéralisée et concurrencée, qui subit les grandes réformes de l'appareil d'État (renforcement de la Présidence du Conseil, création de la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires, édicition du statut des fonctionnaires, renforcement de la Cour des Comptes, création du Comité central d'étude des coûts et rendements des services publics, autonomisation des entreprises nationalisées et du nouveau système de sécurité sociale, création du ministère de l'Économie nationale et du Plan etc.). Toutefois, malgré cette conjoncture adverse, quelques germes de développement futur subsistent : à l'instar de toutes les administrations, la direction du Budget a bénéficié de l'expansion de la bureaucratie vichyste et fortifié son appareil administratif ; elle dispose désormais de 3 sous-directions, Budget, Personnels civils et militaire, Contrôles. En 1945, à la faveur de la création de la Sécurité sociale, elle obtient une 4<sup>e</sup> sous-direction des Affaires sociales et des Dommages de guerre.

### 4. Le retour du rabot 1946-1958

Après la Libération, le retournement de la conjoncture politico-économique ouvre le retour de la direction du Budget sur la scène de la gestion des finances publiques. Cette montée en puissance se fait à travers un processus par étapes successive et organise la remise en service du rabot budgétaire. De 1945 à 1947, la politique d'économies budgétaires s'éparpille d'abord en une multiplicité d'organes concurrents et non coordonnés : la Cour des Comptes, des commissions parlementaires, des commissions ministérielles de révision des emplois, des commissions de méthodes, un Comité de la réforme administrative présidé par M. Thorez, le CCECRSP, les commissions de la Hache et de la Guillotine en 1946 et 1947... Dans la plus grande discrétion, la direction du Budget assure pour le compte de ces deux dernières commissions le travail de « peignage » des budgets ministériels, en quête d'emplois et de crédits à supprimer... Mais le grand tournant se produit en 1948-1949, avec l'arrivée de René Mayer Rue de Rivoli, la mise en œuvre du plan de redressement économique et financier du 6 janvier 1948, complété par le Plan Reynaud d'août 1948 et celui de Maurice Petsche en 1949. Les trains de mesures structurelles s'enchaînent, mobilisant au premier chef la direction du Budget : rationalisation des comptes spéciaux du Trésor, reclassement des fonctionnaires, élaboration de la grille des traitements, loi sur les pensions, réforme de la présentation budgétaire, renforcement du contrôle financier, création de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques et de la Cour de discipline budgétaire et financière, mise en œuvre d'un

grand programme d'économies budgétaires. C'est le grand retour du rabout au cœur de la politique de la dépense: enquêtes sur les effectifs et les locaux administratifs, abattement forfaitaire de 10% sur les crédits de fonctionnement des services, suppression d'emplois (- 20% sur les emplois d'encadrement, de 3 à 30% pour les autres), fusion de services etc. Ce plan de réduction des effectifs de l'État central est complété en 1949 par un plan Queuille-Faure appliqué aux services extérieurs territoriaux, confié à des commissions départementales d'économies et orchestré par la direction du Budget. Le sommet de cette politique est atteint lors de la grande Commission des Économies de 1950, présidée par Edgar Faure, secrétaire d'État aux Finances du gouvernement Bidault, dans laquelle pour la première fois depuis 1933 siège officiellement le directeur du Budget, Roger Goetze (1949-1956). Un grand rapport sur la politique d'économies est publié en aout 1950, qui fait le bilan – décevant au demeurant – des mesures d'économies et annonce pour l'avenir une *autre* politique de réforme administrative. Comme Paul Reynaud en 1938, les responsables budgétaires critiquent « l'abattement forfaitaire » et réclament de nouveaux outils de gestion plus fins, plus qualitatifs et plus sélectifs que le rabout.

### 5. En quête de nouveaux outils gestionnaires

Cette quête gestionnaire se déploie à la direction du Budget sous l'impulsion de son directeur, en parallèle de la rénovation du contrôle financier (1953) et de la récupération du contrôle d'État sur les entreprises nationales (1959). Tout en conservant sa mission de compression des dépenses qui se trouve

désormais intégrée dans la préparation de la loi de finances, la direction s'attache à enrichir « sa boîte-à-outils » de nouveaux instruments lui permettant d'éclairer la gestion des effectifs et des services, et plus généralement la réforme administrative: le calcul du prix de revient, la mesure des coûts et rendements, l'établissement d'un budget fonctionnel, les bureaux Organisation et Méthode, les premiers calculs de productivité administrative, le recours aux cabinets d'ingénieurs-conseils... Cette nouvelle orientation trouve une timide expression lors de la rédaction du décret organique sur la présentation budgétaire de juin 1956, notamment dans les articles concernant les coûts et rendements des services publics. Mais ces outils gestionnaires qualitatifs ne sauraient résoudre la crise budgétaire provoquée par les « événements d'Algérie ».

Le plan de redressement économique et financier de décembre 1958 consacre le retour à l'équilibre budgétaire et... le retour du rabout. Ce dernier fait une réapparition remarquée, tant lors des mesures d'économies prises par ordonnances que lors de la mise en place de la Commission de réforme administrative, installée en janvier 1959 par le Premier ministre Michel Debré. La direction du Budget, chargée de proposer des fusions de services et des réductions d'effectifs, renoue avec la tradition des commissions des années 1930 et 1940. En revanche, le Rapport Armand-Ruëff de 1960, délaissant les économies budgétaires et la chasse aux doublons administratifs, s'attache à la rénovation des méthodes et préconise le recours aux « nouvelles » techniques d'organisation et de gestion, afin d'« accroître l'efficacité et la rapidité de l'administration » et de « simplifier ses rapports avec les administrés ».

## 3 À la recherche du sextant 1960-1978

### 1. L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ou la maîtrise du robinet budgétaire

Les années 1950 n'ont pas ignoré le désir de prévoir la dépense et de mesurer ses effets ou son impact à court, moyen ou long terme. Quelques réflexions ont eu lieu à partir de 1955 dans l'entourage proche du directeur du Budget, autour des études de coûts et rendements ou du budget d'investissement (premières études de rentabilité confiées à des ingénieurs), mais le temps a manqué... L'avènement de la V<sup>e</sup> République change profondément la donne, en modifiant l'équilibre des pouvoirs entre le pouvoir exécutif et le pouvoir parlementaire, au bénéfice du premier. L'ordonnance du 2 janvier 1959, grand-œuvre du directeur du Budget Gilbert Devaux (1957-1960),

verrouille au profit de la direction du Budget la procédure de préparation du projet de loi de finances; cette dernière acquiert ainsi, après le verrou du contrôle financier et le rabout des économies, la maîtrise du robinet budgétaire, jusqu'alors partagé avec le Parlement. Pourtant, diverses menaces viennent obscurcir le ciel en apparence sécurisé de la direction du Budget: le rattachement du Plan au Premier ministre, les générosités d'une planification sociale et culturelle qui souhaite répartir largement « les fruits de la croissance », la construction de grands ministères techniques avides de mettre en œuvre des politiques publiques ambitieuses, la préparation des grandes lois d'orientation et de programmation chères à Michel Debré Premier ministre, la croissance des « services votés », très imprudemment cristallisés par l'ordonnance de 1959...



Dans ce contexte qui mêle l'aisance budgétaire des Quinze Glorieuses et l'aiguïssement des appétits administratifs, la direction du Budget tente de perfectionner et de diversifier ses outils de maîtrise de la dépense publique. On peut dater du Plan de stabilisation de 1963 l'invention de la politique conjoncturelle et la systématisation des techniques de régulation budgétaire (gestion différenciée des autorisations de programme et des crédits de paiement, gels, reports et annulations de crédits de fonctionnement etc.), qui apparaissent comme autant de manières graduées de fermer ou d'entrouvrir le robinet budgétaire. Dans le même temps, après le conflit des mineurs de 1963, afin de modérer les hausses de rémunérations des agents publics, la direction du Budget adopte des outils nouveaux pour gérer la masse salariale des agents de l'état et des entreprises publiques, tels que le ratio GVT (glissement, vieillissement technicité). En définitive, au milieu des années 1960, la direction du Budget dispose de trois outils, rustiques mais efficaces : le verrou, le robot et le robinet. Ils constituent les instruments de base de son intervention et sont ajustés aux exigences tant de la politique conjoncturelle que de la politique économique structurelle édictée par le général de Gaulle et ses successifs gouvernements : favoriser la croissance en « maintenant les grands équilibres » et en maîtrisant l'inflation. Pourtant la nécessité d'un pilotage de long terme fait jour et stimule la mise au point d'outils plus fins et plus stratégiques.

## 2. À la recherche de nouveaux outils de pilotage

Un sextant est un *instrument de navigation* à réflexion servant à mesurer la distance angulaire entre deux points aussi bien verticalement que horizontalement, par exemple entre l'horizon et un astre ou entre une position à un moment T (un navire) et un objet lointain (clocher, montagne, etc.). Dans le cadre de cette communication, nous désignons par ce mot tout instrument de calcul destiné à évaluer la dépense dans le temps et ses coûts-avantages.

À partir de 1965-1966, les dirigeants de la direction du Budget se mobilisent, non pas tant pour inventer de nouveaux outils de compression qu'ils possèdent déjà que pour élaborer les outils de pilotage et de stratégie qui leur manquent pour éclairer l'avenir, proche et lointain. Le Commissariat général au Plan et sa planification quinquennale ont rempli cet office pendant plus de 15 ans sous la IV<sup>e</sup> République, mais à partir de 1962, le Plan, qui a quitté la tutelle du ministère des Finances pour celle du Premier ministre, s'écarte des préoccupations de la Rue de Rivoli. Saisi par la passion prospectiviste, il oriente ses regards vers le long terme – Horizon 1985 – et se focalise sur la projection

d'une société d'abondance et de consommation. Mais comment l'État va-t-il effectuer ses choix, établir ses priorités, hiérarchiser ses actions, arbitrer entre telle ou telle politique publique ? Comment éclairer la décision budgétaire ? Dans un remarquable consensus, les responsables du ministère des Finances des années 1960, partisans d'un gouvernement rationnel, tentent de répondre à ce défi en construisant aux Finances des outils susceptibles d'éclairer la décision. C'est ainsi que Claude Gruson directeur général de l'INSEE investit non seulement dans les études de science économique mais aussi dans les sciences sociales dont il est un des plus gros financeurs à côté du Plan. De son côté, Raymond Martinet directeur du Budget de 1960 à 1966 choisit de concentrer ses efforts, d'une part sur la compréhension des dynamiques de la dépense publique en longue durée (cf. la venue auprès de lui d'un administrateur de l'INSEE, Alain Darbel) et d'autre part, sur l'analyse du fonctionnement et des dysfonctionnements de l'État central. À cette fin, il finance un important programme de recherches en sciences sociales sur les administrations centrales qu'il fait abriter entre 1966 et 1970 par la Maison des Sciences de l'Homme de Fernand Braudel.

Mais la connaissance de la dépense publique *dans le passé ou au présent* ne saurait suffire, ce sont désormais ses effets dans le long terme et les avantages qu'elle procurera *dans l'avenir* qu'il convient d'évaluer. Pour cette mission, c'est le Service des Etudes Economiques et Financières (SEEF) de Jean Saint-Geours qui se voit placé en première ligne et qui réalise les premières études mathématiques sur la fermeture des puits de mine, puis sur la construction du Concorde ou du RER.

## 3. Le lancement de la RCB ou l'invention du sextant 1966-1978

De fait, la mesure de la rentabilité des investissements par les nouvelles techniques mathématiques telles que le calcul économique ou la recherche opérationnelle constitue le socle à partir duquel Jean Saint-Geours ambitionne de faire de sa toute nouvelle direction de la Prévision une direction de la Stratégie industrielle, capable de concurrencer le Plan ou à tout le moins de produire des études et une expertise alternatives, au service du Ministre des Finances. Cette capacité d'évaluation des coûts et avantages des grands investissements industriels qu'il construit grâce à l'importation d'ingénieurs des Mines ou des Ponts et Chaussées, Saint-Geours souhaite la mettre au service de la dépense publique en général et à la disposition de la direction du Budget en particulier. De cette ambition sort l'opération ODP, « Optimisation de la dépense publique », qu'il propose en 1966 au directeur du Budget nouvellement nommé, Renaud de La Genière (1966-1974). Il la lui présente à la fois

comme un dispositif d'aide à la décision, comme le moyen de contrôler les politiques publiques des ministères techniques<sup>2</sup>, comme le moyen d'opposer une modèle prévisionniste de la dépense alternatif à celui du Plan, et *last but not least*, comme le moyen de faire des économies budgétaires substantielles. Somme toute, le sextant au service du rabot. Le directeur du Budget, encouragé par l'exemple américain du PPBS (*Planning Programming Budgeting System*) mis en place quelques années auparavant par le ministre américain MacNamara, accepte fin 1967 les services de l'effervescente direction de la Prévision.

Michel Debré ministre des Finances et Robert Boulin secrétaire d'État aux Finances approuvent la proposition du binôme Prévision-Budget, qu'ils rebaptisent « rationalisation des choix budgétaires » (RCB), non sans la rhabiller de leurs propres priorités, la réforme administrative pour l'un, la révision des services votés pour le second. En janvier 1968, Michel Debré présente la RCB en Conseil des Ministres. Les événements de Mai interrompent le processus de lancement de la RCB et celle-ci ne doit sa survie qu'au cabinet Ortolini et à l'opération Sécurité Routière de 1968-1969 dirigée par Michel Ternier. La RCB d'en-haut, autoritaire et directive, a vécu ; elle laisse la place à une RCB plus libérale, plus gestionnaire que stratégique, au sein de laquelle s'élaborent ou se perfectionnent de nouveaux outils de prévision et de gestion : calcul économique, études de rentabilité des investissements, études coûts-avantages, modèles mathématiques d'aide à la décision, études statistiques, budgets de programme, premiers outils de contrôle de gestion (tableaux et indicateurs). Le directeur du Budget fait venir auprès de lui des ingénieurs des corps de l'État (Ponts, Armement ou Manufactures de l'État) pour effectuer les études d'investissement et conserve désormais à demeure un administrateur de l'INSEE.

L'ambition de dire le futur par la rationalisation des choix budgétaires et de proposer des choix alternatifs au sein des politiques publiques s'efface cependant progressivement au profit de la rénovation de la présentation budgétaire et de l'adoption des « techniques modernes de gestion » portées par Philippe Huet et Yves Cannac, mises en avant lors du discours de la Nouvelle Société en septembre 1969 par Jacques Chaban-Delmas et lors de l'installation par Valéry Giscard d'Estaing de la commission interministérielle de RCB (CIRCB) début 1971. En 1978, tous les ministères devront présenter un budget de programme, avatar bureaucratique du sextant... Pourtant, dès 1973, la RCB marque le pas, ralentie par des difficultés méthodologiques et organisationnelles. En 1974, alors que V. Giscard d'Estaing a quitté la Rue de Rivoli pour l'Élysée, Renaud de la Genière, principal soutien de la RCB, rejoint la Banque de

France ; la commission interministérielle de RCB n'est pas convoquée. Le premier choc pétrolier conduit Jean-Pierre Fourcade nouveau ministre des Finances du gouvernement Chirac, à engager un « plan de refroidissement » pour lutter contre les effets inflationnistes du renchérissement des approvisionnements énergétiques français ; en 1975, lors de la séance plénière de la CIRCB, le Ministre enrôle la RCB et la direction du Budget pour établir un programme d'économies budgétaires. Le rabot est de retour...

Il se fait cependant paradoxalement discret au cours des années 1970 et 1980, tant lors des successifs plans d'austérité de Raymond Barre que du tournant de la « rigueur » de 1982-1983, accompli par le gouvernement de Pierre Mauroy. Il faut attendre le gouvernement Chirac de 1986, l'arrivée d'Edouard Balladur et d'Alain Juppé à la tête des ministères de l'Économie et des Finances et du Budget et la mise sur pied de la Mission Belin-Gisserot « d'allègements des structures des administrations centrales » pour voir le gouvernement réafficher publiquement un grand programme d'économies budgétaires et de diminution du train de vie de l'État par la suppression ou la fusion de services, dans la grande tradition des commissions des années 1930, 1940 et 1950.

Pour conclure, la direction du Budget, née du traumatisme de l'explosion non contrôlée des dépenses de la Grande Guerre, aguerrie seule contre tous dans la déflation budgétaire des années 1930, porte dans son ADN historique un modèle de gestion de l'État fondé sur trois outils compressifs et coercitifs devenus au fil du temps structurels : le verrou, le rabot, le robinet, qu'elle a appris à manier selon des variations et des modes toujours plus perfectionnés. Dans des configurations historiques bien particulières comme celle de la RCB, la direction du Budget part en quête d'outils de gestion d'une autre nature – le sextant –, destinés à accroître la connaissance de la dépense publique, de ses dynamiques et de ses acteurs, afin d'éclairer les choix et les décisions du présent en vue de l'avenir. Importés de l'extérieur, en provenance des sciences sociales, des entreprises ou de l'étranger, ces outils exogènes agissent comme des vecteurs de changement avant d'être, soit ingérés dans le travail budgétaire par un processus de routinisation, soit tout bonnement abandonnés au profit des suivants. La stabilité du pouvoir de la direction du Budget dépend essentiellement des trois premiers outils, qui lui assurent la capacité d'agir sur le temps présent, mais dans la compétition administrative que connaissent les acteurs gouvernementaux, elle ne saurait se désintéresser totalement du futur ni négliger la mise au point de nouveaux sextants ou boussoles. ■

<sup>2</sup> Le puissant ministère de la Défense possède à partir de 1965 un système de programmation budgétaire, le système 3PB (« planification, programmation et préparation du budget »).

## /// Pour en savoir plus

- A. Baudu, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France. Éclairage historique et perspectives d'évolution*, Paris, Dalloz, 2010.
- P. Bezès, F. Descamps, S. Kott, L. Tallineau (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques, Elaborations et pratiques du droit comptable et budgétaire au XIX<sup>e</sup> siècle 1815-1914*, Paris, CHEFF, volume I, 2010.
- P. Bezès, F. Descamps, S. Kott, L. Tallineau (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques. Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, Paris, CHEFF, volume II, 2013.
- X. Cabannes (dir.), « Le ministère des Finances et la Grande Guerre », *Revue française de finances publiques*, n° 141, 2018.
- N. Carré de Malberg, « La naissance de la direction du Budget et du Contrôle financier et les grandes étapes d'un développement contrasté », in *La direction du Budget entre doctrines et réalités 1919-1944*, Paris, CHEFF, 2001, p. 67-194.
- CHEFF, *La direction du Budget entre doctrines et réalités 1919-1944*, Paris, CHEFF, 2001.
- CHEFF, *La direction du budget face aux grandes mutations des années 1950 : acteur ou témoin ?*, Paris, CHEFF, 1998.
- G. Denoix, *Souvenirs, 1967*, publiés par extraits in *La direction du Budget entre doctrines et réalités 1919-1944*, Paris, CHEFF, 2001, p. 521-570.
- F. Descamps, « Roger Goetze, la direction du Budget et la réforme de l'État 1949-1958 », *Revue française de Finances Publiques*, n° 99, septembre 2007, p. 123-134.
- F. Descamps, « Lorsque la direction du Budget faisait appel à un cabinet de conseil privé pour sa propre réorganisation... », *Revue française d'administration publique*, n° 131, décembre 2009, p. 513-525.
- F. Descamps, « La RCB 1966-1971 : une première expérience managériale au ministère des Finances ? », in E. Godelier, M. Le Roux, G. Gareil, A. David et E. Briot (dir.), *Pensée et pratiques du management en France. Inventaire et perspectives 19<sup>e</sup>-20<sup>e</sup> siècles*, 2011, consultable en ligne sur <http://mtpf.mlabb-innovation.net/fr/sommaire/chapitre-2/la-rcb-1966-1971-une-premiere-experience-managieriale-au-ministere-des-finances.html?PHPSESSID=6a35f3663f90efc5f44bf6a739069703>
- F. Descamps, « Du contrôle de la dépense à la réforme du système financier. Les ambitions de la Commission Selves 1917-1918 : une commission-matrice ? », in P. Bezès, F. Descamps, S. Kott, L. Tallineau (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques. Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, Paris, CHEFF, volume II, 2013, p. 27-64.
- F. Descamps, « Les Comités de réforme administrative et d'économies budgétaires 1919-1959 : vie et mort d'une politique de gestion publique ? », in P. Bezès, F. Descamps, S. Kott, L. Tallineau (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques. Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, Paris, CHEFF, volume II, 2013, p. 201-249.
- F. Descamps, « Gabriel Ardant, le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics et le ministère des Finances 1946-1953 : vers une évaluation des résultats de l'action administrative », in P. Bezès, F. Descamps, S. Kott, L. Tallineau (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques. Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, Paris, CHEFF, volume II, 2013, p. 253-301.
- F. Descamps, « Une tentative de politique de productivité dans les services publics : Gabriel Ardant et le Commissariat général à la Productivité 1954-1959 », in P. Bezès, F. Descamps, S. Kott, L. Tallineau (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques. Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, Paris, CHEFF, volume II, 2013, p. 401-442.
- F. Descamps, « La réforme de l'État, une grande absente du plan de redressement économique et financier de 1958 ? », Actes de la journée d'étude du 21 octobre 2013, Fondation Charles de Gaulle, *Espoir*, printemps 2014, p. 46-63.
- F. Descamps, « Réorganiser l'État. Jules Corréard, un inspecteur des Finances non conformiste dans la Grande Guerre ? », *Gestion et Finances Publiques*, n° 5, 2016, p. 113-119.
- F. Descamps et L. Quennouëlle-Corre, *La mobilisation financière pendant la Grande Guerre. Le front financier, un troisième front*, Paris, CHEFF, 2015.
- F. Descamps et L. Quennouëlle-Corre, *Finances publiques en temps de guerre. Déstabilisation et recomposition des pouvoirs*, Paris, CHEFF, 2016.
- F. Descamps, « L'entreprise a-t-elle été un modèle d'inspiration au ministère des Finances pour la modernisation de l'État dans la France des Trente Glorieuses ? », *Entreprises et histoire*, n° 84, 2016, p. 103-122.
- F. Descamps, et L. Quennouëlle-Corre, *Une fiscalité de guerre ? Contraintes, innovations, résistances 1914-1918*, Paris, CHEFF, 2018.
- F. Descamps, « Charles de Lasteyrie, un ministre des Finances « technicien » dans la tourmente, 1922-1924 », in M. Vaisse et P. Nivet (dir.), *Charles de Lasteyrie. Un politique et un financier en République (1877-1936)*, Amiens, Encrages, 2018, p. 109-124.
- F. Descamps, « Penser le futur de l'administration en 1963-1964, un enjeu de la compétition gouvernementale pour le pilotage de l'État », in *Penser l'avenir au temps de Georges Pompidou*, colloque de l'Association Georges Pompidou, Peter Lang, 2018, p. 119-143.
- F. Descamps, « Un moment Sciences sociales au ministère de l'Economie et des Finances 1962-1972 ? Leçons pour le temps présent », *Revue Gestion et Finances publiques*, n° 6, novembre-décembre 2018, p. 106-111.
- S. Kott, *Du contrôle des dépenses engagées au contrôle financier central. Évolution d'une fonction, 1880-1980*, Paris, CHEFF, 2004.
- S. Kott « L'évaluation du prix de revient dans les années 1950 : le contrôle financier des administrations centrales », in Bezès Philippe, Descamps Florence, Kott Sébastien et Tallineau Lucile (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques. Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, Paris, CHEFF, 2013, p. 381-400.
- H. Isaïa et J. Spindler (dir.), *Histoire du droit des finances publiques*, Paris, Economica, 1986-1988, 3 volumes; et plus particulièrement vol. I, *Les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique*, Paris, Economica, 1986.
- J.-N. Jeanneney, *Leçons d'histoire pour une gauche au pouvoir. La faillite du Cartel (1924-1926)*, Paris, Seuil, réédition 2003.
- R. Ludwig, « Le contrôle local des engagements de dépenses en France. De l'histoire d'un échec (1936) à l'espoir d'une réussite (1970) », *Revue de science et de législation financière*, n° 3, juillet-septembre 1971, p. 505-620.
- S. Rameix, « Corps humain et métaphore organiciste de l'État », *Éthique et corps souffrant*, Laval théologique et philosophique, volume 54, °1, 1998, p. 41-61 consultable en ligne <https://www.erudit.org/en/journals/ltp/1998-v54-n1-ltp2160/401133ar.pdf>
- E. Ruiz, *Trop de fonctionnaires ? Une contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France 1850-1950)*, thèse de doctorat d'histoire, EHESS, 2013.
- L. Tallineau, « Quarante ans de propositions de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 », *Revue française de finances publiques*, n° 73, 2001, p. 19-29.
- Tallineau Lucile, « Le décret de 1956 et l'ordonnance de 1959 : leurs conséquences sur la gestion financière de l'État », in Bezès Philippe, Descamps Florence, Kott Sébastien et Tallineau Lucile (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques. Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, Paris, CHEFF, 2013, p. 519-556.
- A. Terray, *Des francs-tireurs aux experts : l'organisation de la prévision économique au ministère des Finances 1948-1968*, Paris, CHEFF, 2002