

## Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques



Michel LE CLAINCHE

Ancien membre de cabinets ministériels, docteur en droit

## Le rôle de l'ombre des conseillers budgétaires des cabinets ministériels

**Mots-clés :** finances de l'État - conférences budgétaires - cabinets ministériels - conseillers budgétaires

<sup>1</sup> Par exemple les manuels de M Bouvier, M-C Esclassan et J-P Lasalle, *Finances publiques*, 13<sup>e</sup> ed. LGDJ, 2014 ; Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, Dalloz, 10<sup>e</sup> éd. 201 ; Stéphanie Damarey, *Droit public financier*, 1<sup>re</sup> ed. 2018 mais aussi dans les manuels de Trotabas, Duverger, L'alumière etc...

<sup>2</sup> Ils s'inspirent des dispositions du décret n°48-1233 du 28 juillet 1948, modifié, qui ne mentionne pas explicitement les conseillers budgétaires parmi les emplois des membres de cabinet. Par exemple : article « cabinet ministériel » du Dictionnaire de la Constitution de Raymond Barillon et al., Editions Cujas, 1976 ; Guy Thuillier, *Les cabinets ministériels*, PUF, 1983 ; article « cabinets ministériels » du Dictionnaire constitutionnel, Olivier Duhamel et Yves Mény (dir.) 1992 ; *Le pouvoir politique en France*, Olivier Duhamel, Le Seuil, 1993, p.221 et s. ; l'article de François Dreyfus « Une distribution des rôles fixés par l'usage » in Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 269 à 280.

Ce sujet illustre l'intérêt de l'approche nouvelle proposée par les organisateurs de ce colloque. Étudier les cabinets ministériels dans leur rapport avec les finances publiques permet d'en savoir plus à la fois sur le rôle des cabinets et sur la gestion des finances publiques.

Le conseiller budgétaire est un inconnu. D'où, l'évocation de « l'ombre » dans le titre de la communication qui m'a été demandée. L'ombre d'ailleurs sied aux cabinets ministériels. René Rémond notait en 1982 : « *Les entourages politiques sont suspects comme tout ce qui demeure dans l'ombre ou la pénombre...* ».

En 2006, Olivier Schrameck intitule la deuxième édition de son livre sur le sujet : « *Dans l'ombre de la République, les cabinets ministériels* ».

Faut-il d'ailleurs traiter le rôle « des conseillers budgétaires dans l'ombre » ou le rôle de « l'ombre des conseillers budgétaires ». À vrai dire, les deux : les conseillers budgétaires agissent dans l'ombre et font de l'ombre.

Le conseiller budgétaire est absent des manuels de finances publiques : Même ceux qui traitent d'une approche institutionnelle ou organique, voire socio-politique, de la procédure budgétaire<sup>1</sup> évoquent longuement les pouvoirs de Bercy, de la direction du budget, de l'inspection des finances, des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels mais ne font jamais mention des conseillers budgétaires des cabinets ministériels.

Dans la plupart des ouvrages consacrés aux cabinets ministériels, ils ne sont pas davantage mentionnés. Ils appartiennent à la grande famille des « conseillers techniques » et en sont rarement distingués. Même les auteurs qui précisent les fonctions spécifiques exercées par certains membres de cabinet ne les distinguent pas toujours des conseillers techniques sectoriels et ne les citent pas à côté des directeurs, directeurs adjoints, chefs de cab, conseillers parlementaires et conseillers pour la communication<sup>2</sup>. Deux exceptions notables, Olivier Schrameck dans l'ouvrage précité et Matthieu Caron, dans son ouvrage sur

le droit gouvernemental de la Vème République<sup>3</sup>, qui évoquent très brièvement les « conseillers budgétaires » ou « conseillers au budget ».

Peut-être, est-ce un « non-sujet » ? Cependant, les conseillers budgétaires existent, je les ai rencontrés; assez peu, donc, dans la littérature consacrée aux cabinets ministériels<sup>4</sup>, mais dans chaque cabinet auquel j'ai appartenu, dans quatre ministères (travail, ville et aménagement du territoire, économie, budget) avec six ministres<sup>5</sup> à trois périodes (1984-1986, 1991-1993, 1997-2000) étalées sur 15 ans, dans des fonctions diverses (chef de cabinet au travail, conseiller technique à la Ville, conseiller budgétaire et social aux finances).

J'ai actualisé ces souvenirs déjà très anciens, par quelques recherches sur internet et par quelques contacts avec des collègues à l'expérience plus récente. Bien que la recherche de l'information soit difficile<sup>6</sup>, ces témoignages et impressions gagneraient à être systématisés et objectivés par des chercheurs.

Le thème-clé sur le rôle des conseillers budgétaires est évidemment celui de la finalité de l'exercice de leur fonction. Pour le dire de manière caricaturale, sont-ils au service de la direction du budget ou de leur ministère? Ont-ils pour mission de promouvoir la rigueur budgétaire ou de soutenir les politiques publiques dont leur ministre a la charge ?

La réponse est inévitablement binaire. Comme le résume Françoise Dreyfus : « La fonction de collaborateurs de cabinet d'un exécutif politique, quel qu'il soit, peut être caractérisée comme l'usage de compétences techniques mises au service d'une politique »<sup>7</sup>.

Les conseillers budgétaires ont donc une double nature selon que l'on se place de l'extérieur ou de l'intérieur de l'organisation. Comme l'appellation l'indique, d'une part, les conseillers budgétaires appartiennent à la famille des « budgétaires » étroitement liée à la direction du budget et, d'autre part, ils sont les conseillers de leur ministre. Une ancienne conseillère budgétaire évoque leur « identité chatoyante »<sup>8</sup>.

C'est évidemment l'articulation entre ces deux aspects qu'il est intéressant de chercher à comprendre. Mon hypothèse est que les deux volets des fonctions des conseillers budgétaires sont, sauf exception, clairement hiérarchisés : ils sont d'abord budgétaires et, ensuite, au service de leur ministère.

Le conseiller budgétaire est un technicien discret de la rigueur budgétaire (1). Il est aussi un médiateur indispensable au service des politiques publiques (2).

## 1 Le conseiller budgétaire, technicien discret de la rigueur budgétaire

La fonction du conseiller budgétaire est, d'abord, au service de la politique budgétaire (A). Cette finalité est garantie par ses liens avec les autres « budgétaires » (B).

### A. Le conseiller budgétaire au service de la politique budgétaire

Les fonctions du conseiller budgétaire sont assez aisées à définir (a). Elles sont présentées de façon homogène par les intéressés (b).

a) Dans l'espace recrutement du site « économie.gouv.fr », on trouve une fiche sur le « métier » de conseiller budgétaire<sup>9</sup>. La fiche concerne les conseillers budgétaires du ministère chargé du budget mais les fonctions décrites sont largement partagées avec celles des conseillers des autres ministères. De manière synthétique, la fonction est définie de façon fort diplomatique : « Le conseiller budgétaire assure l'adéquation entre les besoins budgétaires ministériels et les

contraintes liées à la maîtrise des dépenses publiques ».

<sup>3</sup> Olivier Schrameck, *Les cabinets ministériels*, Dalloz, 2006, p.47 (les conseillers budgétaires ne figurent pas dans la première édition de 1995) ; Matthieu Caron, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement, recherche sur le droit gouvernemental de la V<sup>e</sup> République*, thèse, Institut universitaire Varennes, 2015, p.607

<sup>4</sup> *Le ministre*, Revue Pouvoirs n°36, 1982; René Rémond et al. *Quarante ans de cabinets ministériels*, Presses de la FNSP-Dalloz, 1989 ; Dominique Chagnollaude, *Les cabinets ministériels, côté cour...L'Harmattan*, 1999 ; Aude Harlé, *Le coût et le goût du pouvoir : le désenchantement politique face à l'épreuve managériale, sociologie clinique des cabinets ministériels*, thèse de sociologie Dalloz, 2011 ; Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages ; Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Presses de Sciences Po, 2015 ; Thomas Collas, Delphine Dulong, Frédéric Sawicki, *Sociographie des cabinets ministériels*, RFAP, n° 168, 2018.

<sup>5</sup> Michel Delebarre, Michel Sapin, Michel Charasse, Martin Malvy, Dominique Strauss-Kahn, Christian Sautter

<sup>6</sup> « La confidentialité de ce qui se joue (dans les cabinets ministériels) rend en effet difficile l'accès aux archives contemporaines et compromet toute démarche d'observations ethnographiques, y compris de participation observante officiellement déclarée », Thomas Alam, Julie Le Mazier, Frédéric Sawicki, « Quarante ans d'enquêtes prosopographiques sur les membres des cabinets ministériels : quelles problématiques, pour quels résultats ? », RFAP, n° 168, 2018, p. 760

<sup>7</sup> Françoise Dreyfus « Une distribution des rôles fixés par l'usage » in Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 269 à 280.

<sup>8</sup> Entretien de l'auteur avec une ancienne conseillère budgétaire de Matignon et ancienne directrice du budget.

<sup>9</sup> <https://www.economie.gouv.fr/recrutement/conseiller-budgetaire>. V. annexe1 La fiche concerne les conseillers budgétaires du ministère chargé du budget mais les fonctions décrites sont largement partagées avec celles des conseillers des autres ministères.

## Dossier

## &gt; Cabinets ministériels et finances publiques

Le détail des activités suit le calendrier du budget de l'État. Il se réfère aux travaux de projections budgétaires pluriannuelles, de préparation administrative du budget (négociations et arbitrages), de rédaction des textes (notamment les articles de la loi de finances) et d'analyse de l'incidence budgétaire des projets de textes, de suivi des débats parlementaires, de la réalisation des mouvements budgétaires, de la rédaction des rapports d'amélioration de la performance et de propositions d'évolution des politiques publiques pour en améliorer la performance.

b) Dans le cadre de son centenaire, la direction du budget publie sur son site des « portraits » de budgétaires depuis 1919<sup>10</sup>. Voici quelques citations de budgétaires ayant exercé à la direction du budget puis en cabinet en dehors de Bercy :

« Être budgétaire, c'est veiller à ce que les dépenses de l'État soient les plus efficaces, les plus honnêtes et les plus raisonnables possibles » (Marie-Hélène Bérard)

« Être budgétaire, c'est défendre une cause juste : réduire les dépenses et la dette en trouvant de façon intelligente et raisonnée les dépenses excessives, inutiles ou injustifiées » (Frank Mordacq)

« La direction du budget est une contre administration » (Julien Dubertet)

« Mener le combat contre la logique du toujours plus en matière de dépenses publiques » (Bruno Mettling).

L'honnêteté oblige à souligner que certaines personnalités de la série évoquent aussi leur rôle dans la participation à des réformes, dans l'accompagnement de politiques publiques ou même font allusion à une vision à long terme. Mais, pour l'essentiel, l'ennemi est clairement désigné : la dépense publique « excessive », sans qu'il apparaisse nécessaire de préciser ce qualificatif ou de préciser les critères de ce qui est « excessif ».

Cette véritable idéologie est partagée par tous les budgétaires.

## B. Le conseiller budgétaire appartient à la grande famille des « budgétaires »

Il existe plusieurs types de conseillers budgétaires (a). Cependant, ils partagent une vision commune (b).

a) La distinction essentielle doit être faite entre les conseillers du triangle Élysée-Matignon-Bercy et tous les autres

Les premiers participent plus ou moins directement à la définition de la politique budgétaire du Gouvernement avant d'en administrer les contraintes.

L'Élysée est plutôt discret. Même si la matière budgétaire est éminemment politique, on laisse volontiers les équipes du Premier ministre se préoccuper de la « tambouille » budgétaire. Actuellement, aucun conseiller budgétaire n'apparaît explicitement au sein des pôles formant le secrétariat général de l'Élysée. On peut supposer qu'au niveau de l'Élysée, le budget se confond avec la grande politique et relèvera du secrétaire général ou de son adjoint

En revanche à Matignon, les conseillers sont formellement identifiés et connus de tous. Actuellement, il existe un pôle « budget, fonction publique, réforme de l'État » qui comprend notamment un « conseiller budgétaire », ancien de la direction du budget.

À Bercy, et plus précisément au ministère chargé du budget, actuellement ministère de l'action et des comptes publics, le cabinet était, avant 2017 et la limitation du nombre de membres de cabinet, principalement composé de conseillers budgétaires. Une escouade de conseillers « sectoriels » étaient chargés de suivre de larges domaines de l'activité gouvernementale. Depuis 2017, il ne subsiste plus dans l'organigramme officiel que des conseillers « horizontaux » (actuellement un conseiller chargé de la synthèse budgétaire, un conseiller « budget de l'État », un conseiller « finances sociales »).

L'autre catégorie est celle des conseillers des ministères « dépensiers », expression typiquement bercienne très significative<sup>11</sup>, qui désigne ces ministères<sup>12</sup> qu'il faut nécessairement surveiller tout au long du processus budgétaire. L'un des sommets de cet encadrement des ministères dépensiers est la rédaction des lettres-plafonds qui fixent début juillet les orientations intangibles en matière de dépenses.

Chaque ministre dispose, en principe, d'un conseiller en matière budgétaire. Mais, une recherche sur internet relative aux cabinets des 16 ministres (de plein exercice) du gouvernement d'Édouard Philippe n'a pas permis d'identifier le conseiller budgétaire dans 6 ministères. Plusieurs hypothèses restent à vérifier : la fonction peut être confondue avec une autre, par exemple, directeur adjoint du cabinet, la fonction peut être dévolue à un chargé de mission officieux ou, enfin, il n'y a pas de conseiller budgétaire. Il est possible, dans quelques cas, que le ministre se repose intégralement sur le secrétaire général

<sup>10</sup> <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/node/22903#.XWKmB25uLIU>

<sup>11</sup> V. Par exemple, Stéphanie Damarey, *Droit public financier*, Dalloz, 2018, p.301

<sup>12</sup> V.annexe n°2

ral ou sur un membre de la direction chargée des affaires financières pour l'exercice de cette fonction.

b) Mais les deux catégories de conseillers ne sont que rarement et ponctuellement en opposition, tant ils ont en commun le sens de la finalité de leur action

Cette homogénéité de pensée ne résulte ni d'un encadrement particulier de la direction du budget, ni même d'une parfaite homogénéité du recrutement ou des carrières.

Il est vrai qu'on trouve souvent dans un ministère technique un type « parfait » de budgétaire : énarque (ou exceptionnellement très bon attaché), entre 5 à 10 ans à la direction du budget, adjoint puis chef d'un bureau sectoriel correspondant à l'activité du ministère où il atterrit comme conseiller. Mais le vivier des « financiers publics » est beaucoup plus large; on y rencontre des membres de la Cour des comptes, des administrateurs des commissions des finances des assemblées, des fonctionnaires issus des secrétariats généraux des ministères ou des directions de l'administration générale et des affaires financières, plus rarement des personnes qui apparemment ont un profil plus technicien que financier. Sur 10 conseillers budgétaires de l'actuel gouvernement, identifiés sur les organigrammes officiels et sur le site LinkedIn, on compte 4 anciens de la direction du budget, 3 anciens de la direction financière de leur ministère, 1 membre de la Cour des comptes, 1 administrateur de l'Assemblée Nationale, 2 à profil technique<sup>13</sup>.

D'ailleurs, la direction du budget n'a pas le monopole du rôle de gardienne de l'orthodoxie budgétaire ; d'autres acteurs y participent, par exemple, les équipes de la direction du trésor et les conseillers de la Présidence et de Matignon. La direction du budget, elle-même, est assez diverse dans ses cadres dont une part importante est issue de corps extérieurs aux finances : autres ministères, ingénieurs, administrateurs territo-

riaux, contractuels... Seulement 7 % des départs de la direction du budget se font en direction des cabinets ministériels<sup>14</sup>.

Quant à la suite de la carrière, elle peut comporter un retour ou une entrée à la direction du budget mais beaucoup d'autres opportunités, qui ne dépendent pas de la direction du budget, s'offrent à l'ancien conseiller budgétaire : au sein du cabinet dans les fonctions de direction, au sein du ministère et dans des établissements rattachés dans des fonctions de gestionnaire ou par de prestigieuses intégrations dans des grands corps (cour des comptes, Inspection générale des finances...).

C'est donc avant tout la compétence technique qui fonde l'autorité des membres ou des anciens de la direction du budget (Jean Choussat, directeur du budget, donnait pour instruction à ses agents d'être meilleurs que les représentants des ministères sur le fond des politiques publiques et j'ai constaté bien des fois qu'ils y parvenaient). Avec la technicité budgétaire, l'intérêt bien compris, car on est condamné à travailler ensemble, et l'idéologie décrite ci-dessus créent un vrai ciment entre les budgétaires.

Je l'ai éprouvé *a contrario* lorsque j'ai été à deux reprises le conseiller budgétaire du ministre de l'économie et du ministre du budget. J'avais à assumer le double rôle du conseiller des ministres en tant qu'ils dirigeaient un ministère dépensier (notamment en crédits de personnel) et en tant que garant de la politique budgétaire. Je dois dire qu'au grand dam de la direction du budget, j'ai souvent privilégié, en accord avec les ministres, le premier aspect des fonctions. L'explication est que j'exerçais pour la première fois des responsabilités budgétaires et que j'étais aussi le conseiller social<sup>15</sup>.

Cet exemple-limite montre que le conseiller budgétaire, s'il projette parfois l'ombre de l'orthodoxie budgétaire sur son ministère, exerce aussi une fonction propre à son ministère.

## 2 Le conseiller budgétaire, médiateur indispensable au service des politiques publiques

Le conseiller budgétaire est aussi au service des politiques publiques mises en oeuvre par son ministère(A), ce qui explique sa place au sein de celui-ci (B).

### A. Le conseiller budgétaire au service des politiques publiques

Le conseiller budgétaire est bien au service de la politique de « son » ministre. Il lui apporte les

compétences technique (a) et relationnelle(b) nécessaires pour faire avancer l'aspect financier de ses dossiers.

a) La compétence technique est indispensable.

Le calendrier budgétaire est perpétuel, très lourd et avec des moments de pointe incontournables (conférences budgétaires, lettres-plafonds, débat d'orientation des finances publiques, présentation du projet de loi de finances, débats parle-

<sup>13</sup> V. annexe n°2

<sup>14</sup> Rapport d'activité de la direction du budget

<sup>15</sup> Il est d'ailleurs remarquable que la fonction de conseiller « budget-personnel-modernisation » des ministères économiques et financiers soit très rarement confiée à un ancien de la direction du budget mais très fréquemment à un fonctionnaire issu d'une direction du ministère.

## Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

mentaires, aléas divers en cours d'exercice...). Les techniques budgétaires sont complexes et elles ne sont véritablement maîtrisées que par un petit nombre de spécialistes : rédaction très normée des documents annexés au projet de loi de finances, articles des lois de finances, règles spécifiques des débats parlementaires, reports et transferts de crédits, « régulations, gels et surgels », répartition entre budgets opérationnels de programme, projets et rapports de performance... Le conseiller budgétaire est sur de nombreux fronts.

Mais, le conseiller budgétaire peut et doit s'élever au-dessus de ce niveau technicien. La direction du budget mène d'ailleurs une politique bien venue de rationalisation de la discussion budgétaire. La programmation pluriannuelle prend une place croissante avec le budget triennal, des contrats d'objectifs encadrent les discussions ponctuelles. Le budget s'associe de plus en plus aux réformes de fond dès lors qu'elles comportent des avantages globaux en termes d'efficacité et de performance.

Cette mission est aussi facilitée par l'affichage d'une politique gouvernementale de sérieux budgétaire (« sincérisation » des évaluations, trajectoire de retour à l'équilibre, normes de progression des dépenses publiques...) que le ministre doit, en principe, partager par solidarité gouvernementale. La douce inconscience qui a présidé pendant quarante ans à l'élaboration des budgets n'a pas encore disparu mais on commence à voir de plus en plus souvent des ministres qui assument l'assainissement budgétaire et les gains de productivité, d'autant plus volontiers que Bercy donne l'exemple en contribuant aux réductions d'emplois et de crédits.

b) Même si la négociation budgétaire tend à se rationaliser, elle reste encore en partie une affaire de tactique et de politique.

Un des budgétaires portraiture dans la galerie du centenaire sur internet décrit ainsi les négociations : « *En négociation budgétaire, j'ai vu pas mal de choses : les larmes, l'intimidation, la menace physique, la malédiction, la bouderie, la séduction la plus éhontée, le mensonge par action et par omission, le départ précipité sans dire au revoir tellement on est fâché, les batailles de tranchée qui durent des semaines, les manœuvres de contournement, le chantage à la démission, ... il faut parfois avoir le cœur bien accroché, pour résister à ce théâtre dérisoire sur des sujets sérieux (ou pas)* » (Julien Dubertet)<sup>16</sup>.

De son côté, le conseiller budgétaire a pour mission d'atteindre les objectifs fixés par son ministre et de lui assurer les moyens de sa politique. Il devra appliquer les instructions de son ministre ou de son directeur de cabinet tout en participant, le cas échéant, à leur élaboration pour les rendre plus « réalistes » ou plus efficaces. Il propose, suggère et sait convaincre son ministre de la meilleure posture à adopter. Il saura suggérer le bon moment, le bon niveau d'interlocuteur, la bonne procédure (en amont ou par amendement parlementaire), les bons arguments (quels bénéfices à long terme ; quelles économies à court terme), éventuellement les leurres, les stratégies de repli ou de contournements ou les lignes rouges. En l'absence de cadrage précis, il devra prendre des initiatives mais, il n'est jamais seul : le directeur de cabinet et le ministre ne peuvent se désintéresser du sujet. La négociation budgétaire peut se terminer par un arbitrage demandé personnellement par le ministre au ministre du budget ou au Premier ministre et c'est le ministre qui présente personnellement son budget à la presse et le défend au Parlement.

Même si la matière budgétaire comprend un volet technique important, le budget de l'État reste un acte politique. Sur le fond, il traduit la ou les politiques publiques portées par le gouvernement et par chaque ministre et la nécessaire cohérence entre les deux. Il est donc plutôt sain que la procédure budgétaire, en amont et en aval de l'intervention du Parlement, ne soit pas purement bureaucratique et remonte au niveau du cabinet. Par exemple, il est difficilement concevable que la concertation avec les parlementaires puisse être pilotée exclusivement par les bureaux des directions, et que dire d'un futur et encore hypothétique budget participatif de l'État.

Le conseiller budgétaire contribue à cette part irréductiblement politique du budget comme l'exprime son positionnement au sein du ministère.

## B. Le conseiller budgétaire au sein du ministère

Au sein du ministère, le conseiller budgétaire n'est pas isolé (a). Il est en relation constante avec les autres financiers du ministère (b).

a) On pourrait penser que le conseiller budgétaire est confiné dans sa technicité et que ses relations avec Bercy l'éloignent de ses collègues.

Mais, en fait, il a une vision globale des activités du secteur, des politiques publiques poursuivies, des réformes en cours ou à prévoir. Il a un regard sur le budget des organismes sous tutelle. Les conseillers techniques sectoriels ont recours à lui

<sup>16</sup> <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/node/22574#.XWKm125uLIU>



pour appuyer leurs projets et il les sollicite pour avoir des informations complètes et de qualité. En général, les circuits fonctionnent bien au sein des cabinets et avec les services.

D'ailleurs, le conseiller budgétaire a assez souvent une expérience administrative autre que budgétaire. Des conseillers budgétaires de l'actuel gouvernement sont passés par le corps préfectoral, la direction d'une agence régionale de santé, un service des affaires maritimes...<sup>17</sup>

Ils exercent fréquemment sur un secteur plus large que le strict domaine budgétaire. Le regroupement des missions budgétaires, de la fonction publique et de la modernisation de l'administration à Bercy depuis 2005 et la création systématique de secrétaires généraux ont encouragé les ministères à lier les fonctions budgétaires aux fonctions de gestion du personnel et de suivi de la modernisation. C'était mon portefeuille aux Finances, c'est aujourd'hui celui des conseillers auprès du Premier ministre et à la Culture, par exemple. Lorsque le domaine s'y prête, le « budgétaire » s'occupe aussi du « fiscal », bien entendu. Il arrive aussi que le conseiller budgétaire exerce des fonctions plus techniques comme on peut le relever dans quelques exemples actuels. À l'Éducation Nationale : budget et numérique ; à l'Agriculture : pêche, outre-mer, budget, financement de l'agriculture ; à l'Intérieur, budget et administration territoriale de l'État ; à l'outre-mer, les relations avec les collectivités et la mer.

Le conseiller budgétaire est évidemment beaucoup aidé par les services administratifs des directions et bureaux des ministères.

b) Comme tous les conseillers techniques, le conseiller budgétaire s'appuie sur les services, d'autant plus que, dans son domaine, la technique et la mémoire sont peut-être encore plus importantes que dans des domaines « techniques ». Ces appuis techniques sont ceux des directions financières, souvent chargées également de la gestion des personnels, et désormais systématiquement rattachées aux secrétariats généraux.

Au ministère chargé du budget, les conseillers budgétaires s'appuient sur les bureaux et services de la direction du budget et témoignent la plupart du temps d'une identité de vue. Mais il peut y avoir des divergences, le point de vue du ministre devant évidemment prévaloir. Dans le cabinet de l'actuel ministre de l'action et des comptes publics, les deux conseillers budgétaires viennent l'un de la direction du budget et l'autre de la commission des finances de l'Assem-

blée nationale et tous deux sont passés par une école de commerce.

Le rôle des services dans le domaine budgétaire devrait aller en s'accroissant pour plusieurs raisons. La position des secrétaires généraux est désormais clairement affirmée. Leur autorité dépasse celle des anciennes directions d'administration générale et leur positionnement à la limite du politique et de l'administratif se précise. Dans la foulée de la LOLF, la direction du budget a structuré des relations avec les responsables de programmes, avec les secrétaires généraux des ministères et avec les directeurs des affaires financières. Les informations circulent mieux au niveau administratif entre les ministères et Bercy. La réduction du nombre de membres de cabinets ministériels et la volonté gouvernementale de renforcer le rôle des directeurs d'administration centrale, exprimées par le décret du 18 mai 2017 et la circulaire du 24 mai 2017<sup>18</sup> ont revalorisé ce niveau de coordination administrative qui allège la charge des conseillers budgétaires, à la fois pour ce qui est des arbitrages internes au ministère et des relations avec Bercy.

Dans certains ministères, le secrétariat général ou la direction des affaires financières jouent depuis peu directement tout ou partie du rôle de conseiller budgétaire des ministres<sup>19</sup> mais la plupart des ministères ont maintenus, ou même rétablis après les avoir supprimés (enseignement supérieur et recherche, agriculture, sports), des conseillers budgétaires au niveau des cabinets.

Au sein du ministère, le conseiller budgétaire travaille discrètement. Il est possible que son rôle propre se réduise un peu en fonction de la montée en puissance des secrétaires généraux et des directeurs des affaires financières dans la phase administrative de préparation et d'exécution du budget. Mais il est très probable qu'une part politique de sa fonction continuera d'être assumée au niveau du cabinet par un spécialiste proche du ministre.

\*\*\*

Peut-être y-a-t-il de l'ombre autour du rôle des conseillers budgétaires des cabinets ministériels mais il n'y a pas de mystères.

Les clichés sur l'opposition entre des conseillers pro-budgétaires et des conseillers pro-ministères ne se vérifient pas ; pas plus que l'idée d'une collusion des budgétaires contre les politiques. La diversité des parcours et des fonctions ne permet pas de formaliser une telle dichotomie. Au contraire, tous les budgétaires sont unis par une idéologie commune d'hostilité à la dépense publique excessive qui n'empêche pas des concep-

<sup>17</sup> V. annexe n° 2

<sup>18</sup> Décret n°2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels, JORF du 19 mai 2017, texte n° 1.

<sup>19</sup> En ce sens « les secrétaires généraux exercent désormais la fonction, jadis dévolue aux cabinets ministériels, de coordination du travail intraministériel et interministériel de leur ministère », Matthieu Caron, « Une intrusion du chef de l'État dans le droit gouvernemental, Le décret du 18 mai 2017 réglementant les effectifs des cabinets ministériels », AJDA, n° 26/2017, 24 juillet 2017, pp. 2-7.

## Dossier

## &gt; Cabinets ministériels et finances publiques

tions différentes de l'intérêt général mais aide à prévenir ou à résoudre les éventuels conflits. Plutôt qu'une contradiction entre le politique et le budgétaire ou entre Bercy et les ministères, l'analyse fait donc ressortir une hiérarchisation acceptée et instituée dans l'intérêt général bien compris.

Les évolutions récentes issues de la LOLF, les efforts de la direction du budget pour partager avec les ministères une vision ouverte et prospective des politiques publiques et la nouvelle conception des rapports entre les ministres et les administrations centrales devraient accentuer ces caractéristiques, notamment dans le sens d'un meilleur équilibre entre les aspects techniques et politiques. Ainsi, il est possible que l'évolution des fonctions de conseillers budgétaires tende à éliminer les excès souvent dénoncés des cabinets ministériels à la française: politisation excessive, écran entre le ministre et les services<sup>20</sup>...

Au-delà des jeux de rôles, un peu plus complexes que les habituels clichés, on peut se demander quelle est la portée effective de l'action des conseillers budgétaires. Certes, on sait que les membres de cabinet travaillent beaucoup, en

grande partie parce que « ils se donnent beaucoup de travail les uns aux autres »<sup>21</sup>, mais quel est le résultat réel de leur action ? Si l'on prend en considération nos quarante années de dérive budgétaire, on ne peut que constater que leur influence réelle est plutôt faible en dehors des micro-péripéties annuelles : soit que leur souci de l'orthodoxie budgétaire s'adresse essentiellement aux autres acteurs mais pas à leur propre sphère d'influence, soit que celle-ci est efficacement combattue par les autres acteurs du système. Ce qui pose, en définitive, le problème de l'efficacité du système technocratique d'encadrement budgétaire superposé au processus parlementaire (lui-même complété par la Cour des comptes, le Haut conseil des finances publiques...), celui-ci cachant celui-là. Peut-être que la véritable régulation budgétaire ne peut s'exercer dans l'ombre et qu'une lumière démocratique devrait éclairer l'ensemble du dispositif.

J'espère avoir réussi à lever un coin du voile. Sans les avoir fait passer directement de l'ombre à la lumière, j'ai essayé de faire entrevoir « l'obscur clarté » du rôle des conseillers budgétaires des cabinets ministériels. ■

<sup>20</sup> Voir par exemple, Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administratif de l'État*, Le Seuil, 1991, p. 63 : « Un sérieux rééquilibrage des cabinets ministériels devrait être un des objectifs de toute politique de rénovation du service public ».

<sup>21</sup> Selon l'expression d'un ancien membre de cabinet ministériel, enseignant à Sciences Po Toulouse, rapportée par Jean-Michel Eymeri Douzans (« La politisation fonctionnelle de la haute administration française tendra à s'accroître », *Acteurs publics*, 23 mai 2017), reprise par Matthieu Caron (« Une intrusion du chef de l'État dans le droit gouvernemental, Le décret du 18 mai 2017 réglementant les effectifs des cabinets ministériels », *AJDA*, n° 26/2017, 24 juillet 2017, pp. 2-7).

# Espace recrutement

## Annexe 1 : Fiche relative au métier de conseillers budgétaires sur le site de recrutement du Ministère des Finances

### Conseiller budgétaire

Catégories A+ et A

#### Définition synthétique :

Le conseiller budgétaire assure l'adéquation entre les besoins budgétaires ministériels et les contraintes liées à la maîtrise de la dépense publique.

#### Activités principales :

Réalisation des projections budgétaires pluriannuelles tendancielle puis actualisation au cours du cycle budgétaire

Appui à la négociation et préparation des arbitrages, participation à l'élaboration de la lettre plafond et des documents budgétaires

Rédaction des réponses aux amendements et suivi lors de leur vote au Parlement

Actualisation des prévisions budgétaires, réalisation des mouvements budgétaires et élaboration du RAP avec le ministère concerné

Proposition d'évolution des politiques publiques, en vue d'améliorer leur performance

Rédaction des articles de loi de finances, analyse de l'incidence budgétaire des textes et projets et participation à l'étude des projets de texte au Conseil d'État

| Savoirs  | Savoir-faire                                 | Savoir-être                      |
|--|--|----------------------------------|
| Techniques budgétaires   | Effectuer une analyse financière             | Rigueur                          |
| Politiques, mesures et dispositifs propres au domaine d'intervention                             | Effectuer des projections budgétaires        | Réactivité                       |
| Analyse financière   | Rédiger des documents d'aide à la décision   | Sens de l'initiative             |
| Droit public, droit privé, statut général et statuts particuliers de la Fonction publique d'État | Evaluer l'opportunité et le coût d'un projet | Autonomie<br>Force de conviction |
| Applications informatiques métier  | Rédiger des documents budgétaires            | Sens de la confidentialité       |
|  | Argumenter                                   |                                  |

#### Conditions particulières d'exercice :

Grande disponibilité (pics d'activité lors des étapes importantes de la procédure budgétaire)

#### Tendances d'évolution :

| Facteurs clés à moyens terme (3-5 ans)                           | Impacts qualitatifs sur le métier                  |
|--|--|
| Mise en place du nouveau système d'information financière Chorus | Recentrage sur les activités d'analyse             |
| Mise en place des réformes liées à la RGPP                       | Développement des activités de conseil stratégique |



## Annexe n° 2

### Les conseillers budgétaires dans le gouvernement d'Édouard Philippe

(On se réfère à la présentation des cabinets sur les sites ministériels et à la notice des conseillers figurant sur LinkedIn, quand elle existe. Sites consultés le 23 août 2019)

#### Premier ministre

##### *Pôle budget, fonction publique, réforme de l'État*

Conseiller budgétaire : Jean-Baptiste Minato, X-ponts, ancien chef de bureau à la direction du budget

##### *Justice*

Pas de cb identifié

##### *Europe et affaires étrangères*

Pas de cb identifié

##### *Armées*

Conseiller budgétaire : Gilles Lara-Adéaïde, ENA, ancien chef de bureau à la direction des affaires financières du ministère

##### *Transition écologique et solidaire*

Pas de cb identifié

##### *Solidarités et santé*

Conseiller budgétaire et finances sociales : Laurent Habert, ENA, direction de la sécurité sociale, agence régionale de santé

##### *Économie et finances*

Pas de cb identifié

##### *Travail*

Pas de cb identifié

##### *Éducation nationale et jeunesse*

Conseiller budgétaire et numérique : David Knecht, inspecteur des finances, ancien de la direction du budget

##### *Action et comptes publics*

Conseiller budget de l'État : Louis d'Humières, HEC, ancien chef de bureau à la direction du budget  
Conseiller Synthèse budgétaire : Mathieu Lefebvre, ESCP Europe, ancien administrateur de la commission des finances de l'Assemblée nationale

##### *Intérieur*

Directeur-adjoint de cabinet, budget, administration territoriale de l'État : Simon Fétet, ENA, conseiller référendaire à la Cour des comptes, corps préfectoral

##### *Enseignement supérieur, recherche, innovation*

Pas de cb identifié

##### *Collectivités territoriales*

Conseillère financière et budgétaire : Laetitia Cesari-Giordani, ENA, direction financière du ministère (DEPAFI) et corps préfectoral

##### *Outre-mer*

Conseillère budget, investissements publics, relations avec les collectivités, mer, pêche, ports : Raphaëlle Seguin

##### *Culture*

Conseiller transformation du ministère, budget, fiscalité : Simon Garcia, ENA, ancien chef du département affaires budgétaires au secrétariat général du ministère

##### *Agriculture et alimentation*

Conseiller pêche, outre-mer, budget, financement de l'agriculture : Thomas Roche, administrateur des affaires maritimes

##### *Sports*

Conseiller budgétaire et économie du sport : Jean-Philippe Rey, Sciences po Toulouse, IRA de Bastia, ancien de la direction du budget