

La nouvelle architecture du Ministère de l'économie des finances et de l'industrie

Par Xavier VALLI

Allocataire-moniteur à la faculté de droit d'Aix-Marseille

L'histoire récente du Ministère des finances est celle de l'accroissement de ses compétences pour en faire un « super Ministère ». Les gouvernements successifs sous la présidence de Jacques Chirac n'ont eu de cesse de lui adjoindre des compétences nouvelles dans un souci de cohérence avec la matière financière qui était de sa compétence initiale. En effet, progressivement il va s'enrichir de domaines ayant trait à l'économie, à l'industrie – le ministère de l'industrie disparaîtra, d'ailleurs plus tard, pour devenir un Direction du Ministère des finances – au commerce extérieur, allant même jusqu'à la réforme de l'Etat. La gestion de ce grand ministère, que l'on appelle désormais MINEFI, a nécessité sous le Gouvernement de Dominique DE VILLEPIN, un Ministre – Thierry BRETON – et trois Ministres délégués – Jean-François COPE, Ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'Etat ; François LOOS : Ministre délégué à l'Industrie ; Christine LAGARDE : Ministre déléguée au Commerce.

L'annonce par Nicolas SARKOZY, non pas d'un grand Ministère des finances encore élargi, mais d'un Ministère redéfini et scindé en deux, va à l'encontre de la logique dans laquelle s'était engagé Bercy. En effet, le décret du 18 mai 2007 relatif à la composition du Gouvernement prévoit un Ministre du Budget des comptes publics et de la fonction publique, incarné en la personne de M. Eric WOERTH et un Ministre de l'Économie des Finances et de l'Emploi, représenté, initialement par Jean-Louis BORLOO, et désormais par Christine LAGARDE depuis le remaniement ministériel qui fait suite aux élections législatives. La question qui se pose alors est celle des compétences de ces deux Ministres qui ont tous deux vocation à diriger Bercy.

Une première réponse a été apportée avec les décrets du 31 mai 2007, relatifs aux attributions des deux Ministres. Notre brève étude se concentrera sur ces décrets afin de clarifier la situation des compétences réelles des deux ministres (I).

Nous verrons ensuite que les raisons qui ont poussé à un tel remaniement vont dans le bon sens, mais laissent en suspens un certain nombre de questions (II).

I – Le Ministre des comptes contre le Ministre de l'économie : quelle répartition des compétences et des pouvoirs ?

Les décrets d'attribution des compétences du 31 mai 2007 viennent confirmer l'idée d'un éclatement de Bercy. En fait, il vaudrait mieux employer le terme de scission puisque l'ancien MINEFI est réparti entre les deux Ministres.

Dès lors, ils auront une autorité exclusive sur certains services leur permettant de mener à bien l'exercice de leurs missions principales (B) ; ils auront, également, à diriger de façon partagée certains services, voire même, la possibilité pour l'un de recourir à un service dirigé par l'autre (A).

A – Des compétences clairement identifiées malgré une autorité conjointe sur certains services

Partant de l'intitulé des Ministères, il est possible d'opérer d'ores et déjà une répartition des compétences. Tout d'abord, un Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique – que l'on nommera, par commodité dans cette étude, « *Ministère des comptes* ». Ce Ministère semble donc voué à opérer dans le champ des finances publiques, prises au sens large. En d'autres termes, il s'agirait d'une compétence sur la loi de finances, la comptabilité publique, la matière fiscale, mais aussi, du fait de l'expression « *comptes publics* », les finances locales et les finances sociales et enfin la fonction publique (1).

Ensuite, un Ministère de l'économie des finances et de l'emploi – que l'on nommera, également par commodité, « *Ministère de l'économie* » – ayant une compétence concernant les acteurs de l'économie, les entreprises, le commerce, les opérations financières de la France, l'emploi, mais aussi le tourisme (2).

Enfin, si les compétences sont clairement définies et séparées, certains services subissent une codirection de la part des deux Ministres (3).

1 – Le Ministère de l'économie des finances et de l'emploi

La précision sur les compétences est venue des décrets du 31 mai 2007. Trois grands domaines de compétences peuvent être identifiés : l'emploi, l'économie au sens large, et le tourisme.

Le Ministre de l'économie est compétent pour connaître de la politique du Gouvernement en matière d'emploi et plus particulièrement tout ce qui concerne la formation professionnelle, la défense et la promotion de l'emploi, y compris la politique de retour à l'emploi.

Il est compétent pour connaître encore de l'économie nationale et internationale de la France : c'est-à-dire de la compétitivité de l'économie française et de l'attractivité du territoire ; des financements, des participations, des affaires monétaires nationales ; de la prévision et de la statistique économique et financière ; des opérations industrielles, des secteurs industriels et de services, des orientations stratégiques industrielles, du soutien aux nouvelles technologies, des matières liées à l'énergie nucléaire, conjointement avec le Ministre de l'écologie ; du commerce extérieur, du petit commerce et de l'artisanat, des professions libérales, des chambres des métiers, de la création d'entreprise, des PME ; de la concurrence, de la répression des fraudes et de la consommation ; surtout de la législation fiscale ; du contrôle économique financier conjointement avec le Ministre des comptes publics.

Enfin, il est compétent pour connaître du tourisme et de la promotion du patrimoine touristique ; de la politique des postes et des communications électroniques.

Ce Ministère englobe donc, non seulement, une grande partie des compétences de l'ancien MINEFI – par exemple, la politique économique et l'industrie ou encore la politique fiscale – mais en intègre de nouvelles, qui appartenaient jusqu'alors à d'autres ministères, tels que le tourisme, la politique de retour à l'emploi ou encore les politiques relatives aux PME. Il faut donc y voir un ministère au service de l'économie française dans toute sa globalité lui

donnant une certaine cohérence. En effet, comment parler de croissance économique sans parler d'industrie, de commerce, de l'emploi, et même le tourisme peut y trouver sa place, si l'on considère le tourisme comme secteur d'activité économique créateur de richesse et d'emploi.

Néanmoins, la question reste posée de savoir si un autre ministre n'aurait pas été plus compétent en matière de tourisme, et notamment le Ministre de la culture ?

2 – Le Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique

Ici encore, il faut se référer aux décrets du 31 mai 2007 qui attribuent au Ministre des comptes trois grandes compétences : les finances publiques, la fonction publique, la modernisation de l'État.

Le Ministre des comptes est compétent en matière de finances publiques, pour préparer et exécuter le budget. Il a en charge la comptabilité publique ; les pensions et la gestion administrative et financière du régime de retraite de la fonction publique de l'État ; les impôts, le cadastre et la publicité foncière ; les douanes et droits indirects ; le contrôle économique et financier conjointement avec le Ministre de l'économie des finances et de l'emploi.

Mais surtout, et il s'agit là d'une nouveauté pour un Ministre des finances, il est responsable en liaison avec le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales de l'élaboration et de la mise en œuvre des règles en matière de finances locales. Enfin, avec les Ministres du travail et de la santé, il a en charge la préparation de la loi de financement de la sécurité sociale, l'équilibre général des comptes sociaux et les mesures de financement de la protection sociale.

Concernant la fonction publique, il est compétent en ce qui concerne le statut des fonctionnaires d'État, des fonctionnaires territoriaux, il veille au respect de leurs droits et obligations et est responsable de leur carrière.

Enfin, il est responsable de la modernisation de l'État. Cela se comprend aisément puisque le MINEFI est l'un des Ministères les plus avancés en la matière. Il met en œuvre les mesures tendant à répondre aux besoins des usagers, il participe à l'amélioration de l'efficacité des administrations publiques, développe la simplification des démarches administratives.

On constate que le Ministre des comptes a en charge tout ce qui concerne les finances publiques au sens large, incluant les règles relatives aux finances locales et celles relatives aux finances sociales.

3 – Une autorité conjointe sur certains services

Pour l'exercice de leurs compétences respectives, les décrets du 31 mai 2007, précisent que les deux Ministres auront une autorité conjointe sur certains services du MINEFI. C'est d'ailleurs ce partage des compétences des services de Bercy qui tend à créer une confusion sur une éventuelle artificialité du découpage.

En effet, les deux Ministres ont autorité conjointe sur la Direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel ; sur l'Inspection générale des finances ; sur le Contrôle général économique et financier ; sur la Direction des affaires juridiques ; sur le Service de la communication ; sur le Médiateur du MINEFI ; sur le Haut fonctionnaire de la défense et de la sécurité ; et enfin sur le TRACFIN.

L'impression qui ressort du partage de ces services entre les deux ministres est celle d'une séparation artificielle d'un même ministère : l'ancien MINEFI – que l'on nomme aussi Bercy du fait de la localisation géographique du bâtiment qui se trouve à Bercy. D'ailleurs, Bercy garde son unité autour du Secrétariat général, chargé de coordonner tous les services avec ceux des cabinets des deux ministres.

Cependant, cette idée ne résiste pas à l'analyse du contenu des services conjoints. En effet, d'une part, il semble que certains d'entre eux aient une compétence nécessaire au fonctionnement interne du MINEFI et sont donc utiles aux deux ministres – par exemple, la Direction des personnels. Il est donc normal que les deux Ministres aient les mêmes pouvoirs sur les services permettant de faire fonctionner Bercy.

D'autre part, certains d'entre eux sont nécessaires à l'exercice des compétences de chacun, comme par exemple, l'Inspection générale des finances qui permet, notamment, aux deux ministres de contrôler leurs services.

Ou peut-être est-ce aussi pour préserver une certaine égalité entre les deux ministres qui dirigent le symbole de l'administration française toute puissante. Autrement dit, pour ne pas qu'un Ministre ait à sa disposition un service puissant qu'il pourrait retourner contre l'autre pour le déstabiliser.

Il apparaît donc que l'ancien MINEFI a bel et bien été scindé en deux. Malgré une apparente confusion, les compétences de chacun sont, en fait, très détaillées et suffisamment précises pour permettre une identification claire des compétences.

La véritable question qui se pose alors concerne la nécessaire entente entre les deux Ministres. En effet, comment ne pas penser qu'une direction bicéphale ne peut pas conduire à des conflits de personnes. Comme nous venons de le voir, l'égalité entre les deux ministres, pour que l'un n'ait pas plus de pouvoirs que l'autre, reste primordiale. La place du Ministre des finances en France a toujours été reconnue, enviée du fait de son importance stratégique : il détient les fonds. Dès lors, les propos tenus dans le journal *Le Monde* du 1^{er} juillet 2007 par un conseiller de M. WOERTH qui avait déclaré « *Mais comment as-tu pu te faire dépouiller ainsi ?* » font apparaître une sorte de situation d'infériorité du Ministre des comptes par rapport à son homologue.

Il reste que pour l'exercice de leurs compétences principales les deux Ministres disposent d'une autorité pleine et entière sur les autres services.

B – Une autorité exclusive sur les services pour l'exercice de leurs compétences principales

Nous venons de voir que les deux Ministres ont des compétences bien distinctes, mais que la redéfinition du MINEFI a conduit à leur conférer une autorité conjointe sur certains services plutôt accessoires à leurs compétences. Cependant, pour exercer pleinement ces dernières, les décrets du 31 mai 2007 ont conféré aux deux ministres une autorité exclusive sur les services directement liés aux domaines dont ils ont la charge. C'est en accord avec cette répartition claire des compétences que le Ministre de l'économie (1) et le Ministre des

comptes (2) bénéficient de l'exclusivité de certains services malgré le fait que le service de la législation fiscale demeure problématique (3).

1 – Le Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi

Sont dévolus au Ministre de l'économie, et sous son autorité propre, des services indispensables à l'exercice de ses missions. Ainsi, a-t-il en charge le Conseil général des mines ; le Conseil général des technologies de l'information ; la direction générale du Trésor et de la politique économique ; la direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques ; la direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes ; la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales ; la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ; la direction du tourisme ; l'inspection générale du tourisme.

Il est clair que toutes ces directions et services administratifs sont nécessaires à l'exercice des missions qui sont confiées à ce Ministre. Par exemple, il est impossible de confier la politique de l'emploi à un ministre, sans lui donner autorité sur la délégation générale de l'emploi qui a en charge l'ANPE ; de même, comment agir sur la macro-économie du pays sans disposer de l'INSEE.

2 – Le Ministre du budget des comptes publics et de la fonction publique

De la même façon, les compétences principales dévolues à ce dernier lui confèrent une autorité exclusive sur les services administratifs en charge de ces questions. Il a donc autorité exclusive sur la direction du budget ; la direction générale de la modernisation de l'État ; la direction générale de la comptabilité publique ; la direction générale des impôts ; la direction générale des douanes et des droits indirects ; les services de contrôle budgétaire et comptable ministériel ; les services à compétence nationale « *agence pour l'information financière de l'État* » et « *opérateur national de paye* » ; les services des pensions.

En outre, en matière de finances locales, il dispose de la direction générale des collectivités locales. En matière de finances sociales, il dispose du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales ; de l'inspection générale des affaires sociales. En matière de fonction publique et de modernisation de l'État il dispose de la direction de l'administration générale et de la modernisation des services, et de la direction de l'administration générale, du personnel et du budget.

Il nous reste un cas à évoquer : celui du service de la législation fiscale

3 – Le cas particulier du service de la législation fiscale

Le service de la législation fiscale fait partie de la direction générale des impôts. Ce service est traditionnellement mis à la disposition du Ministre des finances pour l'exercice de ses attributions en matière de politique fiscale.

Or, dans la nouvelle répartition, la direction générale des impôts est confiée au Ministre des comptes publics avec une réserve concernant le service de la législation fiscale. En effet, comme vu précédemment le Ministre de l'économie est compétent en matière de

politique fiscale, c'est-à-dire qu'il est chargé d'élaborer les techniques fiscales qui viendront au soutien de sa politique économique. C'est ce dernier qui sera chargé, par exemple, de préparer la réforme de la déduction des intérêts d'emprunts voulue par le nouveau Président de la République. Pour ce faire, il dispose du service de la législation fiscale.

L'examen approfondi des décrets du 31 mai 2007 permet de mettre en évidence une confusion sur l'identité du responsable réel du service de la législation fiscale. D'un côté, le décret fait référence à une exception au sein de la direction générale des impôts, si cette dernière est dévolue au Ministre des comptes c'est « *sous réserve des attributions du Ministre de l'économie [...] en matière de législation fiscale* », créant ainsi une bulle de compétence au sein de la direction générale des impôts. D'un autre côté, ces décrets précisent « *Conjointement avec le ministre du budget [...] [le Ministre des comptes] a autorité sur [...] la direction générale des impôts pour l'exercice de ses attributions en matière de législation fiscale* » suggérant l'idée d'une direction conjointe du service de la législation fiscale. Malgré cette confusion, il semblerait que l'autorité de tutelle soit bien le Ministre de l'économie et que la Direction de la législation fiscale ne soit mise à disposition du Ministre des comptes que pour la préparation de la Loi de finances.

En définitive, la nouvelle architecture du MINEFI n'est pas celle d'un ministère à deux têtes mais de deux ministères distincts au sein de Bercy, et bien que l'évolution historique confère un sentiment d'unité rendant, *a priori*, toute division artificielle, cette division est aujourd'hui bien réelle. Néanmoins, les compétences de chacun sont bien distinctes, et ils disposent tous deux des moyens nécessaires pour poursuivre leurs objectifs.

Il convient de ne pas voir ces deux Ministres sous l'angle d'une rivalité possible, ou sous l'angle d'une présupposée supériorité de l'un par rapport à l'autre. Il s'agit simplement, comme nous le verrons, de deux ministres, pour deux ministères, ayant des compétences dans des domaines de premier rang. La question reste de savoir si cette réorganisation sera un gage d'efficacité en matière de finances publiques.

II – Les incidences de cette réorganisation en matière de finances publiques

La grande nouveauté en matière de finances publiques est la mise en place d'un ministère compétent pour connaître de tous les comptes publics. Ce grand ministère des comptes est prôné depuis longtemps par Alain LAMBERT afin d'avoir une véritable vision des finances de la France (A).

Néanmoins, si ce nouveau ministère correspond bien à un telle logique, la redéfinition du MINEFI pose certaines questions qui ne pourront trouver de réponses que dans la pratique (B).

A – Un pouvoir d'arbitrage renforcé au service de la cohérence financière

Le Ministère des comptes publics va-t-il enfin réaliser une certaine cohérence au service de la réforme de l'État ? Pour l'instant, on peut noter que ce Ministère regroupe en son sein tous les leviers nécessaires à une bonne visibilité des finances publiques.

De prime abord, l'on retrouve les données nécessaires à l'appréhension de la situation financière globale de la France, en accord avec la conception du Pacte de stabilité. C'est en effet la première fois qu'un Ministère aura à connaître des arbitrages en matière de finances de l'État, mais aussi de finances sociales et de finances des collectivités locales. Cette appréhension globale des finances par un seul et même ministère correspond bien aux données financières prises en comptes pour l'appréciation du respect de ce que l'on appelle les critères de Maastricht, contenus dans le Pacte de stabilité et de croissance adopté en 1997. Dès lors, faut-il y voir une influence du Pacte sur cette réorganisation ou une simple solution de bon sens, ou les deux ? Le fait est qu'il n'apparaissait pas très pertinent de ne conférer au Ministre qu'une autorité sur les dépenses de l'État, lorsque l'on sait qu'elles ne représentent qu'environ 35 % des dépenses publiques, alors que les dépenses sociales en représentent 45 % environ et celles des collectivités locales, 20 % environ.

En tout cas, et en accord avec les propos d'Alain LAMBERT – <http://www.alain-lambert-blog.org> – nous pouvons affirmer que l'appréhension des comptes publics dans leur globalité ne peut avoir qu'un effet bénéfique au regard du Pacte de stabilité. En effet, jusqu'à présent le Ministre des finances chargé de présenter les comptes de la France à Bruxelles était un simple commanditaire présentant des comptes, certes consolidés, mais dont il ne pouvait pas répondre quant aux choix budgétaires opérés, puisqu'il n'était compétent que pour les comptes de l'État.

La réorganisation permettra au nouveau Ministre des comptes de pouvoir effectivement répondre des arbitrages budgétaires opérés sur les comptes de l'État, mais aussi sur les comptes sociaux et sur les comptes locaux, ce qui conduit à avoir une cohérence sur la situation financière de l'État.

Cette réorganisation et la cohérence qui s'ensuit permettront, non seulement une meilleure visibilité, mais aussi, une meilleure maîtrise de tous les comptes publics conduisant ainsi à la réforme financière de la France mise en chantier avec la LOLF, et pour aller plus loin à la réforme de l'État. Ce nouveau ministère s'inscrit pleinement dans la logique de la LOLF qui promet une maîtrise des finances publiques pour une meilleure efficacité de l'action publique.

Notons, enfin, que ce Ministère des comptes publics existe déjà dans d'autres pays tels que le Canada, le Royaume-Uni ou l'Allemagne.

Néanmoins, ce nouveau Ministère laisse quelques questions en suspens.

B – Les questions que posent cette redéfinition du MINEFI

Au vu de la répartition des services opérée, la première question qui vient à l'esprit est celle des services à autorité conjointe entre les deux ministres. En effet, qui aura effectivement la direction de ces services ? Le flou demeure en la matière.

Nous avons mis en évidence que la redéfinition de Bercy conduisait à la création de deux ministères distincts. Cependant, il faut se rappeler que les services formaient jusqu'ici un ensemble cohérent. Comment vont donc se comporter lesdits services ayant une direction bicéphale ? Cela ne va-t-il pas conduire à la commission d'erreurs ?

Rappelons-nous l'exemple récent de M. WOERTH annonçant la mesure fiscale promise par le Président de la République sur la déduction des intérêts des prêts concernant les logements alors que le Ministre compétent était son homologue d'alors, Jean-Louis BORLOO.

Une autre question, et non des moindres, concerne l'inquiétude des professionnels de santé, qui, du fait de la tutelle exclusive exercée par le Ministre des comptes en matière de finances sociales, ont peur de voir disparaître une logique sociale de la gestion des deniers sociaux au profit d'une logique uniquement financière.

Certes, il est à noter que les finances sociales, et l'Assurance maladie, en tête, ont des comptes en déficit croissant qu'il faut redresser impérativement, ce qui implique une logique financière. Cependant, faut-il sacrifier notre logique de protection sociale sur l'autel de la maîtrise des finances publiques pour sauver notre système de santé ? La question reste en suspens de même que l'attitude qu'adoptera le nouveau Ministre.

De la même manière, quels vont être les choix opérés par le Ministre des comptes en matière de finances locales ? Le Ministre de l'intérieur et des collectivités locales aura-t-il la possibilité d'émettre un choix ?

La rédaction du décret du 31 mai 2007 nous laisse penser que ce dernier sera consulté mais sans possibilité de s'opposer à l'arbitrage financier proposé par le Ministre des comptes, puisqu'en effet, le décret dispose « *en liaison avec le Ministre de l'intérieur [...] il [le ministre des comptes] élabore et met en œuvre les règles relatives aux finances locales* ».

En définitive, la redéfinition du MINEFI semble être une avancée sur le plan financier mais il reste à voir ce qu'il en sera dans la pratique. Cette redéfinition portera-t-elle ses fruits ou n'engendrera-t-elle pas des dysfonctionnements ?

En conclusion, nous nous trouvons face à deux ministères : d'une part, un Ministère des comptes, chargé de faire des économies, compétent pour effectuer les choix budgétaires sur tous les comptes publics ; de l'autre, un Ministère de l'économie, ministère dépensier, chargé de mener les actions économiques et de développer la croissance de la France.

Observé sous ce prisme, la dernière interrogation, est fondée sur *l'a priori* d'une éventuelle supériorité du Ministre de l'économie sur le Ministre des comptes, si elle se réalise on peut se demander si le Ministre des comptes statuera avec la même autorité sur les choix budgétaires du Ministre de l'économie que celle qu'il aura sur les choix budgétaires des autres ministères.

Liens internet :

- Organigramme du Ministère des comptes publics :

http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/sircom/ministere/organigramme_mbcfpf.htm

- Organigramme du Ministère de l'économie :

http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/sircom/ministere/organigramme_minefe.htm