

PH. HUET

Introduction à la journée d'information sur la R.C.B.

Revue française d'automatique, d'informatique et de recherche opérationnelle. Recherche opérationnelle, tome 4, n° V1 (1970), p. 3-6.

http://www.numdam.org/item?id=RO_1970__4_1_3_0

© AFCET, 1970, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Revue française d'automatique, d'informatique et de recherche opérationnelle. Recherche opérationnelle » implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/legal.php>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGETAIRES

INTRODUCTION A LA JOURNEE D'INFORMATION SUR LA R. C. B. (1)

par Ph. HUET

Directeur Général, Chef de la mission R.C.B. au Ministère de l'Économie et des Finances

Résumé. — *La rationalisation des choix budgétaires, ou R.C.B., adaptation aux caractéristiques de l'administration et de la procédure budgétaire françaises du P.P.B.S. est née d'une double nécessité : choisir entre les objectifs de l'action publique faute des moyens de tout faire, et remettre en cause les méthodes de l'administration déphasées par l'évolution accélérée de l'économie. Rapporter l'action administrative à ses fins, rechercher l'efficacité des moyens, mobiliser les agents par la déconcentration des responsabilités, le contrôle des résultats, la circulation de l'information et la concertation des objectifs, tels sont les principes de la méthode. Mais sa mise en œuvre reste difficile : mise en question de règles et d'habitudes, exigence de la décision lucide, coût de la fonction de gestion revalorisée, absence de référence au marché, servitudes de l'action publique, constituent autant d'obstacles à surmonter dans cette entreprise nécessaire.*

En introduisant les travaux de cette journée consacrée à la Rationalisation des Choix Budgétaires, et puisque le pourquoi et le comment de la R.C.B. vous seront exposés dans le détail par d'excellents conférenciers, je souhaiterais seulement donner aux participants quelques lignes fondamentales de réflexion, auxquelles ils pourront rapporter les informations diffusées et accrocher leurs réflexions critiques tout au cours de la journée.

Il me suffira donc de rappeler brièvement :

- 1) Quelles raisons poussent l'Administration à se lancer dans la R.C.B.;

(1) *Note de la Rédaction* : Nous publions ici l'excellente introduction de M. Ph. Huet, qui présida avec M. Pierre D. Cot, Directeur général d'Air France, la journée d'information sur la R.C.B. organisée le 27 novembre 1969 par l'AF CET. Rappelons que les conférences de cette journée seront publiées dans une monographie de l'AF CET sur la Rationalisation des Choix Budgétaires, chez Dunod.

- 2) Quels sont les principes des méthodes employées ;
- 3) A quelles principales difficultés se heurte l'application de ces principes.

1. Les raisons sont de deux ordres : économique et psycho-sociologique

La première raison, celle vraiment qui a déclenché l'opération, tient à la rareté croissante des ressources face à la demande, croissante elle aussi, de moyens pour la satisfaction des besoins collectifs, dont la part prise sur la dépense nationale augmente avec l'élévation du niveau de vie et l'industrialisation, inséparable de l'urbanisation. Or, en France, comme dans la plupart des autres pays arrivés au même point de développement, le prélèvement total effectué pour les emplois collectifs sur le revenu national ne saurait guère dépasser les niveaux actuellement atteints. La conclusion en est que les ressources, devenues rares, doivent être de mieux en mieux employées, c'est-à-dire plus efficacement et pour des fins jugées prioritaires, puisqu'il faut bien, en définitive, choisir et que tout faire est devenu impossible. C'est aussi pour cette raison que la rationalisation des choix est devenue budgétaire, toute allocation de ressources à des fins publiques passant par le Budget.

La deuxième raison, qui s'ajoute à la première pour la renforcer, se trouve dans le sentiment — et la réalité — d'un déphasage des comportements et des relations entre l'État et l'économie, plus particulièrement les entreprises privées entraînées dans le mouvement exigeant de la compétition internationale. De part et d'autre, il semble même que le langage ne soit plus le même, que la communication devienne de plus en plus difficile et que le malaise s'aggrave. L'État, l'Administration, le Gouvernement doivent donc s'interroger sur la validité des méthodes anciennes. La R.C.B. est aussi une remise en cause.

2. Les principes

La R.C.B. n'est pas une panacée, mais seulement une méthode née de la nécessité de choisir, et dont l'ambition se traduit en un premier principe par la réintroduction de la notion de fin dans le choix des actions.

La considération constante des finalités de l'action administrative conduit à lutter contre ce que j'appellerai « l'institutionnalisation des moyens » : les outils administratifs, transformés par les textes et la tradition en institutions respectables, finissent par vivre pour eux-mêmes et trouvent leur justification dans leur continuité. Il faut donc s'efforcer constamment de ramener ces institutions à leur rôle d'outil et de rapporter leurs actions aux fins qu'elles sont censées poursuivre.

La juste appréciation des fins aide à choisir ; elle a une autre vertu qui est de projeter le décideur dans l'avenir, pour lequel son choix est fait. Prévoir, choisir, gouverner, ceci est pour l'État la traduction de ce qu'est le « management » pour les entreprises.

Le deuxième principe concerne l'emploi des ressources. Il se résume à introduire un critère d'économie, ou si l'on préfère de productivité, dans

la définition et l'emploi des moyens. Il faut, pour ce faire, utiliser un certain nombre de techniques d'analyse et de calcul déjà expérimentées dans le détail : étude de solutions alternatives, bilans coûts-avantages, contrôle des résultats, avec pour présupposés la définition et si possible la mesure du produit, la recherche de critères et l'établissement d'indicateurs.

Le troisième principe découle du précédent, mais il est aussi plus ambitieux, presque une gageure, puisqu'il vise à rétablir le sens de la responsabilité dans la gestion, en corollaire indispensable au contrôle de résultats. Il est évident qu'en doivent être fondamentalement modifiées toutes les procédures du contrôle traditionnel et plus généralement le dialogue budgétaire, qui domine la vie publique et l'activité administrative.

Le quatrième principe, enfin, est de recréer une communauté efficace et cohérente au sein de l'administration par la circulation de l'information et la concertation à tous les niveaux, requises pour l'élaboration et l'exécution des programmes.

En bref, l'ensemble de ces principes se résume en une méthode de préparation des décisions et de gestion administrative par objectifs et par programmes, avec l'aide des techniques de calcul économique et de recherche opérationnelle, ainsi que des moyens automatisés offerts par le progrès des ordinateurs.

3. A quelles difficultés se heurte l'application de ces méthodes ?

De nombreuses difficultés pratiques, considérables, tiennent simplement aux règles qui gouvernent l'emploi de ses moyens par la puissance publique, et dont l'essentiel tient dans les dispositifs de sauvegarde des libertés privées ou des deniers publics. Ces difficultés sont fondamentales, il suffira de les mentionner, car elles ne tiennent pas à la méthode elle-même.

De celle-ci il faut dire d'abord qu'elle est exigeante, car, si étrange que cela puisse paraître, un choix éclairé est souvent plus malaisé qu'un choix fait dans l'obscurité. L'obligation de hiérarchiser les valeurs pour établir des priorités, d'apprécier la probabilité d'hypothèses bien précisées, d'acquiescer une vision claire et complète des conséquences probables des décisions à prendre, tout cela pèse beaucoup plus lourd sur le responsable de la décision, et chacun comprendra que la difficulté est plus grande encore au niveau de la Nation qu'à celui de l'entreprise.

Ensuite, la méthode est apparemment coûteuse du point de vue des moyens de l'administration, car il s'agit de revaloriser la fonction de gestion (ou, au sens noble, de gouvernement) par rapport à la fonction de production, prise au sens large des services publics à assurer. Ainsi, se trouve remise en cause une tendance traditionnelle à accorder à l'État de l'argent pour des actions destinées à satisfaire des besoins bien définis, mais en contre partie à réduire le plus possible les frais de fonctionnement, compris dans un « train de vie » mal défini.

L'expérience prouve, au contraire, qu'une gestion efficace, c'est-à-dire en fin de compte la réussite des actions entreprises, nécessite des études, une préparation minutieuse de programmes, une organisation de contrôle, des remontées d'information, tout cela fort rentable, mais coûteux.

L'application de la méthode va donc à l'encontre des idées reçues, qui sont en général, sans trop de nuances, de réduire le train de vie de l'État, c'est-à-dire les frais généraux de son administration. Il est vrai que beaucoup de ces dépenses sont des dépenses « mortes », mais elles ne peuvent être supprimées sans contrepartie. Il faut renforcer ce secteur quaternaire, et les services de matière grise qu'il emploie, car son rôle s'accroît dans le bon fonctionnement de nos mécanismes publics et sociaux.

La méthode est coûteuse aussi en raison des servitudes de l'action publique et des difficultés propres qu'elle comporte. Pour maintenir l'indispensable continuité des services publics, il faut réorganiser les administrations sans interrompre leur fonctionnement. On ne peut arrêter les travaux (en recettes et en dépenses) des comptables du Trésor pendant qu'on réorganiserait la comptabilité publique. Le contribuable s'en réjouirait peut-être, mais non les personnes que le comptable permet de payer. Nous sommes ainsi conduits à adopter un angle d'approche très aigu dans la transformation des méthodes et des structures, les rénovations et les changements se faisant progressivement, et restant de ce fait moins visibles et plus lents. C'est une servitude qu'il faut accepter.

Une autre difficulté pratique est d'ordre conceptuel. Le produit de l'activité administrative est souvent difficile à définir, et encore plus à mesurer. La référence au marché, si commode pour les entreprises, est absente pour juger de l'action publique et de ses effets.

Voilà l'essentiel de mon propos introductif. Pour résumer notre objectif en des termes aisément accessibles, je citerai, seulement la conclusion de l'exposé fait par le ministre de l'Économie et des Finances aux directeurs de diverses administrations en novembre 1969 :

« Il s'agit pour nous tout simplement de donner un contenu scientifique à la simple aspiration du bon sens, qui consiste à souhaiter que le moindre franc des dépenses publiques soit utilisé le plus efficacement possible. »

Ce programme ne peut que rencontrer l'approbation générale. Il importe que chacun, dans les entreprises publiques ou privées, prenne conscience de l'importance d'un dialogue renouvelé entre les agents de l'Économie et de l'État.