

L'expérience américaine du P.P.B.S. et ses leçons

par M. L. MORISSENS,

Chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles.



Résumé.

Le PPBS (planning-programming-budgeting) a été conçu comme un instrument destiné à ceux qui décident de l'allocation des ressources publiques : il doit leur permettre de prendre de meilleures décisions. S'il est très difficile de repérer et de juger les choix que le développement du système a inspirés aux Etats-Unis, il n'en est pas moins certain que ses résultats tangibles sont maigres car la masse des anciens programmes, principale source potentielle de moyens nouveaux, n'a guère été remise en question.

La valeur intrinsèque du PPBS ne peut être mise en cause. Ce qui doit l'être, c'est la lenteur de son développement, qui demeure peu avancé. Cette lenteur s'explique, car le système ne peut produire des fruits dans une terre stérile qu'on n'a pas préparée.

La brutalité et les maladresses de l'opération déclenchée en 1965 dans le gouvernement fédéral américain ne pouvaient que renforcer la résistance au changement et retarder, sinon compromettre, le succès final. Les perspectives demeurent heureusement favorables, puisque la nouvelle administration ne semble pas décidée à faire machine arrière et que les Etats et Villes ont démarré sous de bien meilleurs auspices.

La principale conclusion qu'imposent les expériences américaines est que toute juridiction intéressée par le PPBS doit impérativement développer, de la façon la plus générale, la volonté d'instaurer le système et s'assurer les moyens de le faire. C'est dire qu'il est peu sage d'engager la bataille sur tous les fronts à la fois : il faut tenter des percées. Mais c'est dire aussi combien l'information et la formation sont essentielles. A cet égard, l'installation généralisée de certains éléments du système, à savoir la structure de programmes et le budget-programme, loin de

présenter des inconvénients, peut constituer un excellent exercice en dehors de son utilité directe pour le preneur de décision. La bataille en cause est surtout celle de la conviction : l'outil est prêt, il est bon, encore faut-il que l'ouvrier accepte de s'en servir.

Samenvatting.

Planning-programming-budgeting (PPBS) werd ontworpen als een instrument voor diegenen die beslissen over de toewijzing van de overheidsmiddelen. Dit instrument moet de beslissers in staat stellen betere beslissingen te treffen. Het is niet makkelijk deze beslissingen op te sporen en te beoordelen welke in de Verenigde Staten getroffen werden onder invloed van de ontwikkeling van deze systeembenadering. Toch is het met vrij grote zekerheid te stellen dat de tastbare resultaten gering zijn omdat de veelheid aan oude programma's die tenslotte toch de voornaamste potentiële bronnen zijn van nieuwe middelen, nooit werden aangevochten.

De intrinsieke waarde van PPBS kan daarom evenwel niet worden genegeerd. Wat wel dient aangeklaagd is de traagheid van zijn aanslepende ontwikkeling. Deze traagheid is te verklaren door het feit dat het systeem slechts vruchten kan afwerpen zo het ingeplant wordt in degelijk voorbereid terrein.

De brutaliteit en de onhandigheden bij de operatie die in 1965 werd ingezet in het amerikaans federaal overheidsbestel konden niets anders dan de weerstand tegen de verandering versterken en afbreuk doen aan het uiteindelijk slagen van het systeem. Gelukkiglijk blijven de vooruitzichten gunstig want de nieuwe beleidsvoerders sinds de presidentsverkiezingen, blijken ermee te willen doorgaan en de staten en lokale overheden zijn ermee van wal gestoken onder veel betere omstandigheden.

Het doorslaggevend besluit uit de Amerikaanse ervaringen terzake is wel dat elke instantie welke belangstelling heeft voor PPBS, nodig moet op zo breed mogelijk vlak de wil doen groeien om het systeem te ontwikkelen en er ook de nodige middelen toe ter beschikking stellen. Dit betekent tevens dat het weinig aan te bevelen is de strijd op alle fronten terzelvertijd aan te binden maar wel geleidelijk doorbraken te verwezenlijken.

Dit brengt dan evenwel ook met zich dat informatie en vorming essentieel zijn bij deze strategie. In dit verband moet dan ook gezegd worden dat reeds het invoeren van sommige deelementen van het systeem, zoals de programmastructuur en het programmabudget, voor de beslisser nuttig kan zijn voor zijn persoonlijk inzicht en vorming.

De te voeren actie dient nog slechts te worden toegespitst op het overtuigen van de verantwoordelijken. Het instrument is immers gebruiksklaar en degelijk, er is alleen nog het wachten op de wil van de gebruiker dit instrument ter hand te nemen.

*
* *

Introduction.

1. Le développement d'un système de planing-programming-budgeting suscite un intérêt grandissant, non seulement aux Etats-Unis (1) où il fut conçu et appliqué en premier lieu, mais aussi dans bien d'autres pays. Outre la Belgique, où une expérimentation-pilote du système fut entreprise à la fin de 1967 (2), on cite, parmi les pays les plus avancés, Israël, la Suède et la Norvège, tandis que nombre de pays s'engagent dans la même voie : la France et le Japon, dont nous avons croisé, aux Etats-Unis, d'importantes délégations, et aussi le Canada, l'Italie, l'Allemagne, la Malaisie et sans doute bien d'autres... (3).

2. A l'heure où la marche vers le PPBS se précise, il paraît non seulement intéressant mais aussi urgent d'évaluer l'expérience américaine et d'autant plus que certaines réticences s'appuient sur la médiocrité du palmarès obtenu jusqu'à présent au sein du gouvernement fédéral.

3. C'est pourquoi nous avons saisi l'occasion d'un long voyage aux Etats-Unis pour y analyser la situation : le PPBS y est-il un succès ? A-t-il fourni les résultats escomptés ? Sinon, pourquoi ? Et quelles sont les leçons à en tirer dans les pays qui ont entrepris de développer le système ou qui envisagent de le faire ?

4. L'analyse se base sur les informations recueillies à l'occasion de très nombreuses discussions et d'aussi nombreuses lectures, de documents publiés ou non (4). Citons, de façon résumée :

a) A l'échelon fédéral : des membres du Bureau du Budget, de divers départements (Agriculture, Commerce, Health, Education and Welfare et Défense), du Congrès et de la Civil Service Commission, ainsi que

(1) Des Etats, des Villes, des Comtés, des Universités et autres institutions d'enseignement, des hôpitaux, etc... ont entrepris le développement du système.

(2) Cf Institut Administration-Université : le PPBS et son introduction dans l'administration de l'Etat, Bruxelles, 1969.

(3) Outre les gouvernements nationaux, citons à titre d'exemple : l'OTAN, la ville de Coventry (Grande-Bretagne), l'Etat de Lahore (Malaisie) et l'Office Belge pour l'Accroissement de la Productivité.

(4) Dont nous renonçons à donner la liste.

d'anciens responsables du développement du PPBS dans le gouvernement fédéral.

b) A l'échelon local : des représentants de six Etats (Californie, Michigan, Minnesota, New York, Vermont et Wisconsin), de quatre villes (Boulder, Dayton, New York et Philadelphie) et d'un Comté (Los Angeles).

c) Des experts indépendants.

L'échantillon couvert est réellement très vaste et compte la plupart des personnes qualifiées, car expérimentées, pour parler du PPBS.

5. Le rapport présenté ici se divise en quatre parties : la première décrit la situation du PPBS dans le gouvernement fédéral et la seconde s'efforce de déterminer les causes de cette situation ; la troisième résume les réalisations de quelques gouvernements locaux et en souligne les facteurs explicatifs. Dans la dernière sont tirées les leçons qui nous paraissent se dégager de l'expérience américaine.

6. Ce rapport pourrait être considérablement développé et assorti de nombreux exemples. Nous l'avons voulu succinct à la fois pour accroître la probabilité d'être lu et pour accélérer sa préparation et sa publication. Il en résulte que des considérations formulées en quelques mots ne sont pas pour autant sans importance.

I. Le développement du PPBS dans l'Administration fédérale.

A la suite de l'expérience du système au département de la Défense, son extension à la plupart des départements civils fut ordonnée en août 1965.

A l'exception du département d'Etat, le PPBS est partout officiellement en vigueur : des équipes ont pour mission de le faire fonctionner ; chaque département prépare les documents que réclame le Bureau du Budget, moniteur du système : des études spéciales (analysant les problèmes à résoudre), des « program memoranda » (présentant des recommandations quant aux politiques à suivre), des « program and financial plans » (indiquant les conséquences pluriannuelles des programmes en cours ou proposés) et des budgets-programmes (rangeant les dépenses en fonction

(5) Nous éviterons de porter un jugement sur les gouvernements locaux au sujet desquels nous ne possédons que des informations écrites, sans doute dépassées et parfois peu fidèles.

des objectifs poursuivis (6). Mais le système a-t-il pour autant porté des fruits ? Nous verrons successivement ce qu'on peut citer en sa faveur (section A) et en sa défaveur (section B), puis nous en dégagerons la vue totale (section C), qui est peu favorable et la cause immédiate de cette situation (section D).

A. LES ASPECTS POSITIFS.

1. *Plus de clarté.*

L'élaboration, au sein de chaque département, d'une structure de programmes, c'est-à-dire d'un classement des actions en fonction des objectifs ou des biens et services produits et, plus particulièrement, la recherche et la définition de ces objectifs et « outputs » ont généralement permis aux unités — services ou « bureaux » — d'apercevoir leurs activités dans un cadre plus large et parfois de remettre en cause et leurs buts et leurs actions.

Une vue à plus long terme des problèmes et des réalisations s'est aussi dégagée, grâce à la préparation des « program and financial plans ».

2. *Un développement de l'analyse.*

L'effort principal des staffs qui ont été créés et qui sont souvent très étoffés, a porté d'une part sur l'analyse de certains programmes (examen des solutions « alternatives » avec évaluation de l'efficacité et du coût) et, d'autre part sur l'amélioration de l'information nécessaire. Nombre d'analyses et surtout d'analyses de nouveaux programmes, ont été préparées. Le rôle qu'elles doivent jouer dans la prise de décision est davantage reconnu et certaines ont, en fait, inspiré des décisions.

Des problèmes généraux sont apparus et sont largement discutés, tels celui de la nature des outputs — les biens et services produits par les départements — et celui du taux d'escompte qui doit être appliqué aux analyses de coût — bénéfice.

3. *Une influence sur les choix.*

Les défenseurs du PPBS estiment que le système a permis d'établir des priorités et qu'il a produit des modifications dans les combinaisons de programmes. Il en aurait résulté une meilleure allocation de la marge d'action traditionnelle, c'est-à-dire des recettes nouvelles non automatiquement absorbées par l'inflation, en quantité ou en coût, des programmes en cours.

(6) Pour une définition plus précise de ces termes, voir notamment : Institut Administration-Université, *op. cit.*, ou : L. MORISSENS, *Le planning-programming-budgeting, instrument de renouveau de la politique*, Institut Administration-Université, Bruxelles.

Sachant mieux que par le passé les réductions de dépenses les moins nuisibles qu'il peut consentir, le preneur de décision s'est parfois senti plus à l'aise dans les débats budgétaires et politiques.

4. *Une évolution des esprits.*

Il est aussi manifeste que le niveau général de la discussion s'est amélioré. Des yeux se sont ouverts. En particulier, nombre de chefs, qui bâclaient la tâche ennuyeuse de la préparation du budget, ont pris conscience que cette allocation des ressources publiques était bel et bien la politique elle-même : ils se sont dès lors davantage intéressés à la procédure budgétaire.

B. LES ASPECTS NÉGATIFS.

Ayant adressé au PPBS les compliments qu'il mérite, il nous faut maintenant examiner l'envers de la médaille.

1. *Les gaspillages continuent.*

« Le gouvernement gaspille 10 milliards de dollars par an » titre un article (7) basé sur une enquête de l'*United Press International*. Et ces 10 milliards, qui représentent plus de 5 % du budget, constituent la plus modeste des évaluations avancées. Certains, y compris des avocats du PPBS, parlent de 20 voire de 50 milliards ! Des programmes coûteux sont poursuivis ou développés sans qu'on en connaisse l'efficacité, tandis que les doubles emplois, voire des politiques contradictoires, demeurent d'actualité.

2. *L'analyse reste pauvre.*

Lorsqu'on veut prouver que l'analyse des programmes joue dans le processus de décision à travers le PPBS, on cite presque inmanquablement l'exemple du « Maternal and Child Care Program », qui apparaît dès lors clairement comme une exception à la règle.

Il y a à la fois défaut d'analyses et pénurie d'analyses de bonne qualité. D'après le membre du Bureau du Budget le plus compétent pour en juger, car le mieux informé et d'ailleurs un partisan enthousiaste du PPBS, 5 à 15 % des analyses seraient dignes de ce nom, et 25 % des « Program Memoranda » seraient aujourd'hui convenables. Au nom de l'analyse, les départements produisent surtout et encore des descriptions pures et simples de leurs actions et des justifications des programmes en cours ou de ceux qu'ils proposent.

(7) *The Evening Bulletin*, April 16, 1969, Philadelphia.

3. *Le processus de décision est peu affecté.*

Le canal que le PPBS était censé construire entre l'analyse des interventions publiques d'une part, les décisions d'agir et de dépenser d'autre part, demeure généralement peu navigable. Les anciennes voies sont toujours utilisées : des décisions basées sur l'espoir, le pari et le marchandage et la procédure budgétaire traditionnelle coexistant, plus ou moins pacifiquement, avec les nouvelles méthodes et limitant sérieusement l'impact de celles-ci.

C. LA VUE TOTALE.

1. *Peu de résultats.*

Le PPBS devait assurer une meilleure allocation des ressources publiques, c'est-à-dire des décisions rencontrant mieux que par le passé les besoins de la population. Y a-t-il réussi ? Comment savoir s'il y eut de « meilleures décisions » et si ces décisions furent le fruit du nouveau système ? Il est difficile d'en juger, mais tout le monde s'accorde à dire que si tel fut le cas, ce fut encore une fois l'exception. Les plus fervents apôtres du PPBS reconnaissent que les résultats furent « marginaux à modérés » ou que « la confusion est répandue, les résultats sont maigres » (8). Le système n'a certainement pas produit cette remise en cause générale et systématique des anciens programmes qu'il était sensé engendrer ; c'est dire que la masse des dépenses lui a échappé.

2. *Mais l'espoir n'est guère entamé.*

L'arrivée au pouvoir d'une nouvelle administration, au début de 1969, pouvait faire craindre la destruction de cette montagne qui n'avait accouché que d'une souris (9).

Le Président Nixon ne semble pas s'engager dans cette voie. Sans citer le PPBS lui-même, il s'est prononcé en faveur de l'analyse des programmes. Bien mieux, le nouveau directeur du Budget (BOB) paraît décidé à renforcer la capacité analytique des départements et du Bureau lui-même, à accroître l'efficacité du système en réduisant le volume des analyses requises et à revitaliser la procédure du « Spring Preview » (juin-juillet) : celle-ci doit être l'occasion d'un examen des projections des programmes en cours, des propositions nouvelles, des conclusions des analyses et des efforts d'évaluation des programmes (10). Le « Program Evaluation

(8) Allen SCHICK : PPB's first years : premature and maturing, September 1968 (mimeographed paper).

(9) C'est en prévision de cette menace que fut constitué, à Cambridge, un « PPBS study group ».

(10) Memorandum interne du BOB, 31 janvier 1969.

Staff », qui est l'organe du BOB chargé de développer le PPBS, a même été promu au rang principal de division. Cet exemple doit empêcher les départements de faire marche arrière.

Les plus avancés dans la voie du PPBS, notamment HEW (Health, Education and Welfare) et OEO (Office for Employment Opportunities) ont pris le pli de demander, à l'occasion de projets de loi, un budget spécial consacré à l'analyse et à l'évaluation (0,5 à 1 % du coût du programme). Cette position a d'ailleurs été sanctionnée par Robert Finch, Secrétaire de HEW (11) qui estime que « 1 % au moins des fonds alloués aux programmes sociaux devrait être réservé à une évaluation objective de ces programmes ». Et le nouveau Secrétaire de la Défense n'a pas mis à exécution sa menace de se débarrasser des « whizkids » (les jeunes analystes). Ajoutons à ces exemples symptomatiques l'intérêt toujours grandissant qu'on porte au PPBS en dehors de l'Administration fédérale : le General Accounting Office s'est équipé d'un staff d'analyse de système, tandis que l'idée progresse au niveau des Etats et des Villes (cf chap. III). L'Amérique continue donc à croire aux mérites du système.

D. UNE CAUSE UNIQUE.

Si les résultats produits par le système sont maigres, c'est que le développement du PPBS dans l'Administration fédérale n'a pas dépassé le stade de l'enfance. La situation n'a guère évolué depuis que le Président Johnson, à la fin de 1966, constatait que certains départements avaient introduit le système plus rapidement que prévu, mais que beaucoup avaient été lents et ne l'avaient pas utilisé en vue des décisions les plus importantes.

Certes, chaque département paraît appliquer le système : il produit, nous l'avons dit, les divers documents que réclame le Bureau du Budget. Mais ce n'est souvent qu'une façade. Sans vouloir mesurer les mérites respectifs de chacun, il semble que seuls peuvent être cités en exemple : la Défense, évidemment (encore que l'analyse systématique n'y serait appliquée qu'au choix des systèmes d'armement et non à la masse des dépenses), HEW, déjà cité, la Commission de l'Energie atomique (bien préparée car l'analyse alimentait la décision avant l'avènement du PPBS) et le Peace Corps. Tout au bas de l'échelle se trouve le State Department, d'ailleurs officiellement « libéré » de l'obligation en 1967.

Que constate-t-on ailleurs ? L'analyse fait défaut, elle est rudimentaire, fragmentée, elle sert de façon intermittente ou seulement au niveau de certains programmes ou de certains services. Le processus de décision

(11) *The Evening Bulletin*, op. cit.

Supplément « Res Publica » n° 2/1970

Nicole DELRUELLE
René EVALENKO
William FRAEYS

Le comportement politique des électeurs belges

Enquête de sociologie électorale
La rupture de 1965
Ses prolongements en 1968

Editions de l'Institut de Sociologie, Parc Léopold, 1040 Bruxelles (Belgique).

Les élections du 23 mai 1965 et celles du 31 mars 1968 ont été caractérisées par des modifications très importantes du comportement des électeurs belges.

L'Institut de Sociologie de l'U.L.B. a effectué, en avril 1968, un vaste sondage d'opinion, dans les trois régions du pays, aux fins d'essayer de mettre en évidence les facteurs qui influent sur le choix politique et ceux qui influent sur la prise de décision en cette matière, c'est-à-dire **comment et pourquoi votent les électeurs belges**.

L'enquête a pu ainsi faire ressortir quelle est la structure du corps électoral des partis : répartition des électeurs de ceux-ci selon le sexe, l'âge, la catégorie socio-professionnelle à laquelle ils appartiennent, l'identification subjective à une classe, la pratique ou la non-pratique de la religion catholique.

T.S.V.P.

à détacher

BON DE COMMANDE :

Veillez m'envoyer exemplaire(s) de l'ouvrage « Le comportement politique des électeurs belges », au prix de 360 frs l'exemplaire.

Je verse la somme de FB. (y compris 10 FB pour frais d'expédition par volume commandé), suivie de la mention du titre de l'ouvrage.,

au C.C.P. 1048.59 de l'Université Libre de Bruxelles,

à la Banque de Bruxelles pour le compte n° 150.492 de l'Université Libre de Bruxelles.

Je désire recevoir une facture en exemplaires.

NOM :

Adresse :

Date :

Signature :

Ont également été recensés : les variations du corps électoral de 1961 à 1968, c'est-à-dire les mouvements qui ont pu s'effectuer de parti à parti; le degré d'information politique; l'intérêt porté à la campagne électorale; les facteurs sur lesquels les électeurs ont basé leur choix; l'appréciation à l'égard du parti pour lequel on a voté, etc.

Les résultats de cette enquête sont exposés dans le présent ouvrage, qui comporte de nombreux tableaux rassemblant les éléments chiffrés essentiels.

L'ouvrage donne aussi, pour rappel, une description du comportement du corps électoral depuis l'instauration du suffrage universel pur et simple, soit de 1919 à 1968, avec des tableaux récapitulatifs de tous les résultats par région.

Il se termine par une analyse socio-politique des résultats de l'enquête, qui comporte les sections suivantes :

- la représentativité de l'enquête;
- les déterminants du choix politique;
- essai de typologie des électeurs belges;
- réflexions sur les variations du corps électoral;
- réflexions sur les problèmes de la formation et de l'information politiques des citoyens;
- considérations finales.

Editions de l'Institut de Sociologie, Parc Léopold, 1040 Bruxelles (Belgique),

Compte chèque postal n° 1048.59 de l'Université Libre de Bruxelles

1970, in-8° raisin, 360 FB.

A EXPEDIER SOUS ENVELOPPE S.V.P.

Editions de l'Institut de Sociologie

Parc Léopold

1040

BRUXELLES (Belgique)

n'est pas axé sur les objectifs à atteindre dans l'avenir, les programmes multi-annuels (PFP) sont de simples projections des dépenses, d'ailleurs de qualité douteuse, servant peu et mal à l'élaboration des budgets.

II. Les causes fondamentales.

Pourquoi l'instauration du PPBS est-elle en fait si limitée dans l'Administration fédérale alors que le coup d'envoi y fut donné il y a près de quatre ans ? Quelques-uns prétendent que le système est tout simplement inadéquat. Nous présenterons cette opinion (Section A) avant d'énumérer les vraies raisons qui, selon nous, tiennent à la fois à la façon dont le système fut introduit et à la profondeur des modifications qu'il suppose (sections B à F).

A. LA VALEUR DU PPBS.

1. *Les critiques.*

Implicitement, comme le fait Lindblom (12) ou explicitement, comme Wildavsky (13), le PPBS peut être attaqué, soit en considérant que la procédure traditionnelle de décision est la meilleure ou, en tous cas, la moins mauvaise possible, soit en admettant qu'elle ne donne pas satisfaction mais affirmant que le PPBS constitue un mauvais remède. La première ligne de pensée relève d'une forme de laissez-faire : le processus politique de marchandage entre intérêts souvent divergents est un système de libre concurrence. Le consensus politique qui en est le fruit est le meilleur résultat possible : la « main invisible » du mécanisme du marché y veille. L'analyse, et notamment la spécification des objectifs poursuivis, éclairerait malencontreusement cette science du « muddling through » (14) : dans les décisions prises et grâce à l'obscurité qui les baigne, chacun verrait obligeamment les objectifs qui le servent...

La deuxième approche se base sur la difficulté de préciser les objectifs et d'apercevoir l'avenir. Chaque objectif est le moyen d'un autre objectif et chaque programme poursuit des objectifs divers : ce phénomène complexe se déroberait à toute tentative analytique. De plus, étant incapables de voir loin, nous ne pouvons décider aujourd'hui d'objectifs à atteindre dans l'avenir : partout, il faut évoluer prudemment, suivant un processus de « trial and error » qui signifie que l'analyse doit se limiter à l'examen

(12) Cité par Charles SCHULTZE : *The politics and economics of public spending*, The Brookings Institution, Washington, 1969.

(13) Aaron WILDAVSKY, *Rescuing policy analysis from PPBS*, *Public Administration Review*, vol. XXIX, March/April 1969, n° 2.

(14) Charles SCHULTZE, *op. cit.*

d'alternatives peu différentes de la solution actuelle. En d'autres termes, on décide pour aujourd'hui, on ajoute peu à peu en avançant, au lieu de tout remettre en cause : c'est l'« incrementalism » et non l'approche « zero-based ».

2. *La défense.*

Mais qui oserait prétendre que la « main invisible » produit des résultats très convaincants ? Dans l'économie privée, le consommateur en subirait tout le poids si un autre organe, l'« œil attentif » de l'autorité publique ne surveillait la main invisible. La concurrence non réglementée produit les monopoles, les oligopoles, les ententes et tous les abus qui en résultent. Et les oligopoles règnent dans le domaine public : la libre concurrence entre consommateurs de biens et services publics y assure l'avantage de groupes au détriment de l'intérêt général, la production de bénéfices particuliers aux dépens de la production de biens utiles à tous. L'intérêt général est si bien défendu que l'homme de la rue, le contribuable, doit financer la lutte contre la pollution de l'air et des eaux que provoquent certaines industries.

Y règne aussi l'idéologie : suivant qu'on est de gauche ou de droite, on considère la dépense publique comme bonne ou mauvaise en soi ; et un noble but suffit à justifier un mauvais programme, ou un programme qu'on ne pourra poursuivre lorsqu'on en saura le coût. Est-ce faire preuve de ce réalisme politique qui ferait défaut au PPB ?

Le réalisme politique commande plutôt l'examen de l'efficacité — donc des besoins, des objectifs et des moyens — de la dépense publique ainsi que la conscience de limites budgétaires.

D'autre part, dans son esprit, le PPBS est certes « zero-based » et c'est même un de ses traits fondamentaux. Mais cela ne signifie pas que, chaque année, tout sera remis en question, cela signifie que les problèmes à étudier seront choisis et leur examen mené en toute indépendance d'esprit.

3. *La vue de l'arbitre.*

En vérité, si le PPBS peut être critiqué dans son essence même, c'est que certains ont mis en lui des espoirs exagérés : ils en attendaient plus et plus vite qu'il n'était possible. Sans doute, le Président Johnson lui-même était-il de ceux-là lorsqu'il escomptait des résultats endéans quelques mois et lorsqu'il y voyait un moyen de choisir et de définir les buts de la Nation. Chacun sait, aujourd'hui, que le système n'atteint pas rapidement l'âge mûr et qu'il ne sert pas aux choix les plus élevés : il ne peut aider le Président des Etats-Unis ou un Conseil des Ministres à répartir son budget entre l'éducation, la santé publique et la défense

nationale par exemple, car, même exprimées en termes quantitatifs de produits et services, ces trois fonctions demeurent incommensurables.

B. UN DÉVELOPPEMENT MASSIF ET BRUTAL.

Lorsque l'extension du PPBS aux départements civils fut décidée, en août 1965, elle fut conçue comme un mouvement général, complet et rapide : partout à la fois, tout à la fois et tout de suite. Vingt-trois départements et agences devaient, en quelques mois, élaborer des structures de programmes, formuler des PFP, préparer des mémoranda couvrant toute leur politique et, avant tout, constituer les staffs capables de mener cette tâche à bien.

Le Président Johnson le voulut ainsi en dépit, paraît-il, de l'avis du Bureau du Budget qui souhaitait limiter l'instauration du système à quelques départements choisis pour leur expérience du planning.

Ce fut une erreur, rares sont ceux qui en doutent, et probablement une erreur grave. Cette vaste opération fut lancée sans préparation, sans maturation ni des esprits ni des concepts du système. Celui-ci n'avait été testé qu'au seul département de la défense, et cette expérience, nous le verrons plus loin, ne permettait pas de prendre conscience des problèmes qui allaient se poser.

Que s'ensuivit-il ? Wildavsky (15), s'il en tire de fausses conclusions quant à la valeur du système, le décrit très bien : une panique générale, les départements appelant à l'aide des analystes du Pentagone qui se mirent à produire des quantifications prématurées dépassant l'entendement des départements et du Bureau du Budget et par conséquent renvoyées à leurs auteurs, d'où de nouveaux et violents efforts suivis de nouveaux sermons du BOB ; le désespoir naît, le BOB ne vient pas à l'aide, et le désespoir se transforme en cynisme. Le PPBS a reçu, dès le premier round, un coup dont il ne s'est pas encore relevé. Et d'autant moins que le volume des problèmes à étudier — les « policy issues » requis — n'a été limité que tardivement, incitant les départements à examiner par priorité les questions les plus mineures et les plus faciles à traiter.

C. L'ABSENCE DE MOTIVATION.

L'atmosphère ainsi créée ne pouvait atténuer la résistance au changement qu'il fallait escompter, bien au contraire. Et qui souhaitait un changement, qui voulait du PPBS ? Ni la plupart des dirigeants des départements,

(15) Aaron WILDAVSKY, *op. cit.*

ni la grande majorité des bureaucrates, ni le Congrès : quelques hommes seulement, et sans doute le Président, encore que, le coup d'envoi donné, il sembla se désintéresser de la partie (16).

1. *Les dirigeants.*

Le succès du PPBS dans sa phase de développement comme dans sa phase de fonctionnement, dépend essentiellement de la personnalité du chef de département et du rôle qu'il s'assigne. Ce fut vrai dans l'Administration fédérale et c'est vrai dans les Etats et les Cités dont nous avons fait le tour.

Les mots de Thomas Schelling, après son expérience au Département d'Etat, sont souvent rapportés : « PPBS works better for an aggressive master » (17). Ce maître agressif, à l'image de McNamara, est celui qui souhaite décider, qui veut diriger, qui, en conséquence, prend l'initiative des problèmes à étudier et ne se contente pas de recevoir des analyses non commandées qui ne l'intéressent pas et des budgets préparés par la hiérarchie.

Ce ne fut pas souvent le cas : il y eut les Secrétaires souvent absents, plus préoccupés de discours que de management, ceux qui se fiaient à leur expérience du département plutôt qu'à l'analyse, ceux qui ne cachaient pas leur intention de quitter bientôt le pouvoir — ce qui encourageait l'immobilisme de la bureaucratie — ceux, plus mal lotis, qui ne pouvaient faire fi des puissantes clientèles que servait son action, sans compter ceux qui apercevaient dans le PPBS un instrument de centralisation du pouvoir entre les mains du Président (cf infra D-1).

2. *La résistance des Bureaux et des programmes.*

Dans l'Administration fédérale américaine, les unités de l'organisation, les « Bureaux » jouissent d'une très grande autonomie à l'égard des chefs de départements. Ce sont des féodalités que seul un roi énergique peut mettre au pas. Cette autonomie tient à la fois à la stabilité des directeurs de bureaux par opposition à la rotation des nominations politiques aux échelons supérieurs de la hiérarchie et aux relations que les bureaux entretiennent à la fois avec leurs clientèles — ce qui n'est guère le cas au Pentagone — et avec les comités du Congrès. On observe d'ailleurs (18)

(16) Par la suite, l'insuccès et le coût de la guerre au Vietnam, responsabilité du Président et du Secrétaire de la Défense, ne plaidèrent pas en faveur d'un système dont ils étaient les porte-parole.

(17) Thomas SCHELLING: PPBS and Foreign Affairs, Memorandum prepared for the Subcommittee on National Security and International Operations, January 5, 1968, US Government Printing Office, Washington.

(18) Keith E. MARVIN (General Accounting Office) and Andrew M. Rouse (BOB) : The Status of PPB in Federal Agencies, A comparative Perspective, February 1969, Mimeographed paper.

que les succès du PPBS sont plus sensibles dans les administrations les plus jeunes, où les traditions bureaucratiques sont moins enracinées.

Pourquoi le directeur de bureau voudrait-il changer cette situation ?

Rien ne l'y incite : aucun système de récompenses ou de pénalisations financières ne peut lui être appliqué ; il détient son bâton de Maréchal puisque l'échelon supérieur est généralement réservé aux nominations politiques ; et chacun savait que Mac Namara avait conçu le PPBS comme le moyen de réunir entre ses mains les pouvoirs dispersés au sein de son immense département.

D'autre part, la résistance des programmes en cours est plus forte dans les départements civils qu'à la défense : l'action publique est moins indépendante de l'environnement, puisqu'elle vise celui-ci ; et la nature des problèmes y évoluant moins vite, la valeur de l'expérience acquise y est moins contestable : on comprend que l'éventualité d'une guerre nucléaire, jamais expérimentée, renforça la position relative des analystes au Pentagone.

3. *L'éloignement du Congrès.*

Le PPBS, tel qu'il fut développé par Mac Namara et Hitch au Pentagone, était conçu comme un instrument de l'exécutif. Et cette vue a continué à prévaloir depuis que le système fut généralisé : nul, sinon quelques-uns de ses membres, ne se soucia d'intéresser le Congrès. Ce fut, à notre avis, une erreur, d'abord parce que le Congrès fait partie du processus de prise de décision et que la Nation a tout à gagner s'il joue son rôle dans un système amélioré, ensuite parce que, s'il était lui-même motivé, il pourrait imposer le PPBS à l'administration.

Le Congrès aurait certes pu y venir tout seul, sans qu'on l'y pousse, et certains de ses membres s'y efforcent. Mais ils sont l'exception (19) et la tradition parlementaire américaine l'explique. Le PPBS apparaissait comme un renforcement de l'exécutif, puisque l'information est le pouvoir et que le législatif n'était pas équipé pour comprendre et discuter les analyses qu'on ne comptait d'ailleurs pas lui montrer. Dès lors, le Congrès n'allait pas encourager le système en incitant les départements à jouer le jeu. Il aurait risqué de perdre le pouvoir qu'il détient grâce aux liens étroits qu'entretiennent ses Comités et les Bureaux de l'Administration. Un sous-comité d'appropriation alla même jusqu'à refuser à un département tout budget de rémunérations destiné à financer le développement du PPBS !

Ajoutons que le morcellement des appropriations n'est pas de nature

(19) Citons le sénateur PROXMIRE, qui conduit des audiences consacrées au PPBS et s'efforce d'imposer un esprit PPB au sein du Comité d'appropriation qu'il préside.

à engendrer la largeur de vue et la conscience de combinaisons de programmes plus efficaces ; et surtout que la règle de l'ancienneté, qui joue dans le choix des présidents des comités d'appropriation, donne la prééminence à un groupe de parlementaires peu enclins à passer leurs pouvoirs à leurs collègues les plus compétents, conséquence prévisible de l'infiltration du PPBS dans le corps législatif.

D. LES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES.

L'opération PPBS, qui devait impliquer à la fois le Bureau du Budget et les Départements, nécessitait une organisation *ad hoc* et une claire définition des rôles de chacun.

1. Le Bureau du Budget.

Le rôle assigné au BOB fut et reste encore ambigu. Le BOB se considérait comme le moniteur d'une opération qui relevait essentiellement de la responsabilité des départements. Mais, par la force des choses, amené à établir une procédure et à proposer les questions à étudier, il apparut rapidement, à l'extérieur, comme un demandeur d'informations.

D'où une confusion : le PPBS était-il un instrument conçu pour les départements ou pour le Président ? Ce second point de vue prévalut souvent dans les départements, accoutumés à voir dans le BOB un « coupeur de budgets ». Le BOB étant aperçu comme le consommateur final, les départements tendirent à utiliser le PPBS, non pour améliorer leurs propres décisions, mais pour justifier les budgets demandés. Ce qui biaisa fondamentalement le choix des analyses entreprises dans les départements et protégea notamment de toute atteinte les programmes en cours qui risquaient d'être mis en question. Mais il faut l'ajouter, pour indiquer la délicatesse du problème, là où le système fut aperçu comme un instrument départemental, le choix des analyses fut aussi biaisé car l'examen des nouveaux programmes y reçut une priorité plus marquée encore qu'ailleurs. D'autre part, l'organisation même du BOB ne mérite pas d'être citée en exemple. Le BOB n'a guère évolué dans l'ensemble : les « budget examiners » — nos inspecteurs des finances — ont conservé une éthique de rationnement des crédits ; un esprit PPB général ne s'est pas imposé.

Avec ses deux petits staffs — le Program Evaluation Staff (PES) (20) dont nous avons déjà parlé, et le Resources Planning Staff, chargé des procédures et de l'information nécessaires à l'amélioration de l'allocation

(20) Devenu, sous la nouvelle administration, une division en prise directe sur le directeur du BOB.

des ressources (21) — le PPBS a été balkanisé. Moins bien informé que les départements et les « budget examiners », le PES n'a pas en fait le pouvoir d'imposer des « program issues » contre l'avis de ceux-ci.

Ajoutons que la personnalité et les accablantes fonctions des directeurs qui se sont succédé à la tête du BOB n'ont pas facilité les choses. Bons économistes, les directeurs sont souvent considérés comme de mauvais chefs, des « lazy executives » (22).

2. La place occupée dans les départements.

Sommé d'installer les instruments du PPBS, chaque département a pris les dispositions de son choix. Le staff central chargé de la mission, lorsqu'il a été réellement constitué, l'a été à un niveau variable de la hiérarchie. Une position d'*assistant secretary* a parfois été créée, comme à HEW par exemple, et la relation directe ainsi établie entre le Secrétaire et la cellule PPB s'est avérée un facteur important dans le succès de l'opération.

Mais encore fallait-il que le chef de la cellule présentât les qualités requises et, notamment et à la fois, les capacités d'un analyste et l'agressivité requise de chef lui-même. Et fallait-il aussi une certaine stabilité : le départ en force du PPB à HEW, par exemple, fut sérieusement freiné lorsque son responsable, W. Gorham, et une partie de son staff, suivirent l'exemple du Secrétaire lorsque celui-ci quitta le département. A cette occasion, maintes analyses de qualité, prêtes à alimenter le processus de décision, disparurent dans les tiroirs.

E. LE DÉFAUT DE MOYENS.

Pour mener à bien la tâche exigée, il fallait un personnel compétent et singulièrement, un grand nombre d'analystes. Les départements, en général, n'en n'avaient pas : ils n'étaient nullement préparés à entreprendre des analyses, comme le Pentagone l'avait été, grâce à cinq années de recherches préliminaires menées par la Rand Corporation. La seule source, le Département de la Défense, n'était pas sans défaut, on l'a dit, et fut d'ailleurs vite épuisée.

Dès lors, on baptisa « analystes » des gens incompetents qui ne pouvaient que produire des études de mauvaise qualité, très préjudiciables au prestige du système.

Un vaste programme de formation, au PPB en général et à l'analyse

(21) Aujourd'hui incorporé dans l'Office of Budget Review.

(22) Bertram M. GROSS : the new systems budgeting, *Public Administration Review*, *op. cit.*

en particulier, fut mis sur pied par la Civil Service Commission dès 1966, mais le mal était fait.

Si, aujourd'hui, les staffs PPB comprennent, sans compter le Pentagone, plus de 800 positions, une minorité est occupée par des analystes compétents. L'ensemble de l'effort, vaste en termes absolus, demeure insuffisant. En termes relatifs, il représente quelque 0,2 % des dépenses : on est loin du 1 % souhaité par le Secrétaire Finch !

A cela s'ajoutent les difficultés, apparemment inattendues, inhérentes aux exigences du système. On s'aperçut vite que l'analyse demandait des informations qui faisaient généralement défaut, qu'il était bien plus malaisé qu'en matière militaire, d'assigner un objectif unique à chaque entreprise — ce qui complique grandement l'analyse et risque de la décrocher de la structure de programmes —, que la définition des outputs était chose délicate — on est encore très loin du compte, même au Pentagone — et qu'une importante partie des dépenses, à savoir les transferts à d'autres autorités, échappaient au contrôle.

F. LA CONCEPTION DU SYSTÈME.

1. *Un manque de clarté.*

Il suffit de lire la première directive du BOB consacrée au PPB, et même les suivantes, pour se rendre compte que les instructions manquaient de clarté : elles péchèrent par un défaut de justification du système — l'ordre intimé par le Président devait sans doute suffire —, d'explication des rôles respectifs de ses composantes et de définitions terminologiques. Ainsi, les mots *outputs* et *objectifs* y apparaissent-ils de façon imprécise et interchangeable.

2. *La structure de programmes.*

Les structures de programmes ont souvent été élaborées sans respecter les critères qui devaient prévaloir et parfois à partir du bas de l'échelle, c'est-à-dire des activités, parfois à partir du haut, c'est-à-dire de fonctions ou d'objectifs très généraux. Citant la structure de programmes du département de l'agriculture, Wildavsky la qualifie de « mascarade de slogans » (23). Souvent, les structures, sans pour autant respecter les divisions organisationnelles, ne les ont pas négligées : depuis 1968, le BOB, sans doute conscient des réactions provoquées, paraît d'ailleurs encourager les départements dans ce sens.

Les structures de programmes ont, en outre, souvent apparu comme des outils inutiles, dans la mesure où elles ne servirent pas les besoins

(23) A. WILDAVSKY, *op. cit.*

de l'analyse. Ce fut même le cas à HEW où l'analyse des problèmes de santé, par exemple, ignora les lignes de la structure.

Pour en terminer avec les problèmes créés par les structures de programmes, un sérieux défaut de la conception retenue et qui s'explique puisque le BOB considérait le PPB comme un instrument départemental, fut l'absence de structure de programmes à l'échelon du gouvernement.

Les auteurs de l'enquête de l'United Press International (24) y voient la principale cause des gaspillages de ressources : dix « agences » seraient concernées par les problèmes de la main-d'œuvre, dix-huit par les ressources naturelles et vingt par les questions de santé (24). On cite, à titre d'exemple mineur, les trente millions de dollars qui soutiennent la production de tabac tandis que huit millions sont destinés à décourager sa consommation.... (25).

C'est aussi l'absence de structure interdépartementale qui explique l'exclusion du département d'Etat qui, avec un tout petit budget (300 millions de dollars) ne mène qu'une partie financièrement mineure de la politique étrangère.

Sans pour autant imposer une telle structure, le BOB s'est cependant récemment engagé dans cette voie en organisant un examen des programmes par fonction (« overview system »).

3. Les analyses.

Le nombre d'analyses commandées aux départements fut longtemps très exagéré par rapport aux moyens disponibles. Le rythme se ralentit, mais ce n'est vraiment qu'au début de 1969 que le nouveau directeur du Bureau du Budget arrêta une ligne de conduite très sélective : quelques analyses seulement par département, soit trois fois moins que l'année précédente, et portant sur des programmes budgétairement importants (26). Mais cette sagesse ne paraît pas suffisante. Les analyses, devant alimenter le processus décisionnel, prirent place dans le cycle budgétaire : des dates limites furent donc imposées, et ceci dès la première année, car on voulait que le PPBS produise des résultats rapidement. Il en était évidemment incapable, et le respect des exigences appauvrit la qualité des analyses, les rendant impropres aux besoins de la décision.

Ce système reste en vigueur : les « issue letters » sont envoyées au début de l'année calendaire et les résultats doivent être présentés quelques mois plus tard, pour alimenter le processus avant que le Président,

(24) *The Evening Bulletin*, *op. cit.*

(25) Sans parler du financement de la publicité menée au Japon !

(26) Internal Memorandum of the BOB, *op. cit.*

à la fin de l'année, n'arrête le budget qu'il présentera au Congrès. Il est difficile de résoudre cette difficulté, d'une part car des problèmes surgissent qui ne peuvent attendre les résultats d'analyses approfondies et d'autre part car une certaine discipline doit être instaurée pour assurer l'efficacité de l'analyse.

En régime de croisière, heureusement, la difficulté est partiellement évitée car il est aussi des problèmes moins urgents, dont l'analyse, commencée lors du cycle budgétaire précédent, peut encore influencer la décision. Et certains départements, conscients des problèmes qui se développent, entreprennent anticipativement les analyses qui leur seront commandées.

Ajoutons que les analystes, à cause de leur formation mais aussi parce qu'ils y furent encouragés, mirent exagérément l'accent sur les outputs quantifiables, négligeant l'inquantifiable ou le quantifiant en termes inutilisables.

4. Les « *program and financial plans* » pluriannuels (PFP).

Ces programmes n'ont pas occupé dans le système la place qui leur revenait. Au début, et conformément à la théorie, le PFP fut conçu comme un vrai plan, indiquant les outputs à produire et les dépenses à engager au cours des cinq années à venir pour atteindre les objectifs fixés. Il devait donc comprendre non seulement les conséquences des programmes en cours et des décisions proposées pour l'année budgétaire à venir, mais aussi les actions à entreprendre plus tard.

Ces dernières furent rapidement exclues, à la fois, semble-t-il, parce qu'elles ouvraient des perspectives budgétaires irréalistes et parce que le Président ne voulait pas s'engager à si long terme. Les PFP furent donc réduits aux engagements résultant du passé et des nouvelles propositions. Mais outre que la notion d'engagement (les « *commitments* ») n'a jamais été clairement définie, le PFP a perdu sa valeur de plan établi en fonction de l'avenir. Il est devenu un document, certes encore utile, mais ne servant qu'à déterminer, au niveau du BOB, la marge de ressources disponibles pour de nouvelles actions.

Sa préparation, dès lors, fut négligée : les PFP sont souvent devenus — ou restés — de mauvaises extrapolations des dépenses passées — l'expérience a prouvé leur faiblesse — et sont demeurés le plus souvent en marge du système.

Un lien direct s'établit ainsi entre l'analyse et la décision budgétaire. Le *planning-programming budgeting* fut souvent amputé, devenant un système d'*analysing-budgeting*.

III. Le PPBS dans les Etats et les Villes.

Une enquête menée en 1968 indiquait que plus de la moitié des Etats et au moins 60 Villes et Comtés avaient entrepris la mise en œuvre d'un système de PPB (26bis). C'est dire que notre échantillon ne peut donner une idée valable de la situation générale.

Mais il importe moins de savoir où chacun en est que de juger ceux qui sont les plus avancés ; et les onze gouvernements en question sont certainement parmi ces derniers. Nous dirons brièvement comment six de ces juridictions vinrent au PPBS (section A) avant de décrire le point qu'elles avaient atteint lors de notre visite (avril-juin 1969).

A. BREF HISTORIQUE DU PPBS DANS QUATRE ETATS ET DEUX VILLES.

Les premiers pas dans la voie du PPBS ont été timidement risqués par l'Etat du Wisconsin alors même que la conception totale du système n'existait pas : une forme de budget-programme fut tentée dans un département en 1959 ; deux autres départements suivirent en 1961. L'intérêt général suscité par cette expérience provoqua sa généralisation en 1964 lorsque le corps législatif vota une loi « relating to the development of program budgeting ». Le budget biennal 1965-1967 fut ainsi préparé et présenté sous forme de budget-programme.

L'Etat de Michigan suivit le même chemin en 1965, utilisant la première directive du Bureau du Budget pour élaborer les budgets-programmes de deux départements, puis de l'ensemble du gouvernement.

Entretemps, l'Etat de New York avait mis le PPB à l'étude (1964), ce qui l'amenaient bientôt à établir des « program plan reports » devant indiquer les objectifs, la dimension et l'efficacité des programmes, les ressources nécessaires pour les cinq années à venir, les modifications proposées et les études à entreprendre.

De son côté, et vers la même époque, la Ville de New York, avec l'aide de la Rand Corporation, engageait la bataille sur un autre front : elle entreprit l'analyse de certaines actions bien avant de développer l'aspect structurel du système.

Un vaste projet d'expérimentation du PPBS (projet 5-5-5) conçu dès 1965, fut entrepris par la George Washington University en juillet 1967. A cette date, 15 gouvernements locaux — 5 Etats (y compris d'ailleurs les trois Etats cités ci-dessus), 5 Villes et 5 Comtés entreprirent le développement du système, suivant, en principe, un schéma conçu par

(26bis) S.J. MUSHKIN, *Implementing PPB in State, City, and County*, State-Local Finances Project of the George Washington University, Washington, 1969.

l'équipe de l'université : l'Etat du Vermont et la Ville de Dayton en firent partie.

B. LES RÉALISATIONS.

Aucun de ces six gouvernements ne possède et ne prétend d'ailleurs posséder un système complet de planning-programming-budgeting. La plupart en ont tous les éléments, mais développés à des degrés très divers, suivant l'importance qui y fut attachée et la stratégie adoptée.

1. *L'Etat de Wisconsin.*

Malgré sa participation au projet 5-5-5, l'Etat de Wisconsin persévéra dans la voie qu'il avait choisie : les budgets 1967-1969 et 1969-1971 furent, comme le précédent, préparés, discutés et présentés au Parlement sous forme de budgets-programmes. Ceux-ci, qui remplacent complètement les présentations traditionnelles, n'énumèrent pas seulement les coûts, mais décrivent les programmes et en indiquent :

- les objectifs, en général, et en particulier pour la période couverte par le budget ;
- l'importance quantitative du programme dans le passé ;
- des indicateurs d'efficacité et d'efficience ;
- les inputs correspondants aux outputs ;
- ainsi que, depuis 1969, les développements probables des programmes aux cours des deux biennies suivantes.

Cependant, les dépenses en capital ne sont pas incluses, car le Parlement en décide à une autre époque de l'année.

Sont en outre préparées, un certain nombre d'études — environ une centaine pour le budget 1969-1971 — que le Gouverneur examine et dont il présente une partie au Parlement (53 en 1969). Ces études formulent brièvement le problème soulevé, les solutions alternatives considérées et la recommandation du Gouverneur, qui, suivant les cas, propose le statu quo, un changement ou une étude plus approfondie.

Les éléments du PPBS sont présents et son esprit est suivi, bien que la structure de programmes suive les divisions de l'organisation (27), que la perspective pluriannuelle soit rudimentaire et que les analyses paraissent superficielles et traitent parfois de simples questions d'organisation.

(27) Celle-ci, il faut l'ajouter, fut changée en 1967 lorsqu'une centaine d'unités furent regroupées en 14 grands départements, la nécessité de cette réforme ayant été démontrée grâce au budget-programme qui inspira aussi ses lignes directrices.

Le grand mérite de ce système incomplet est qu'il fonctionne, que tout le monde, y compris le Parlement, y joue son rôle et que le processus de prise de décision est donc manifestement transformé. Ce qui ne signifie pas que la rationalité économique ait remplacé les considérations politiques (en 1969, les programmes agricoles que le Gouverneur voulait supprimer furent maintenus par le Parlement), ni que tout le monde comprenne le système.

Les raisons de ce succès relatif tiennent essentiellement à un effort de motivation considérable et de longue haleine visant essentiellement le corps législatif. Un groupe d'hommes d'affaires examina en 1961 les premiers budgets-programmes et en recommanda l'extension, une conférence du Parlement en 1962 et une conférence de citoyens en 1964 en firent autant. Finalement, la conversion au budget-programme obtint le support à la fois de l'Exécutif et du Législatif et des deux partis politiques (28). Il s'agissait dès lors, pour l'Administration, d'un « must ».

Autre facteur important : le Bureau du Budget est totalement en faveur du système ; le program-budgeting y est la conception commune et non le jouet d'un staff isolé, et son directeur à l'oreille du Gouverneur. L'insertion récente du Bureau de Planning à côté du Bureau du Budget — bien que son rôle ne soit pas clairement défini —, et l'organisation parallèle de ces deux unités suivant les grandes fonctions de l'Etat, assurera sans doute une unité de vues et le développement à la fois de l'aspect planning et du système d'information qui est en cours de développement.

2. L'Etat de Michigan.

L'Etat de Michigan, on l'a dit, débuta, lui aussi, en 1965, par une conversion au budget-programme. Avec sa participation au projet 5-5-5, il s'engagea ensuite dans la voie des « issue papers », stade initial des analyses approfondies à venir mais aujourd'hui encore peu développées, ainsi que de la définition des objectifs, qui demeure très déficiente.

Aucun plan pluriannuel n'a encore été préparé, sinon pour les dépenses en capital et parce que l'expérience du gouvernement fédéral, en ce domaine, semblait peu convaincante. La structure de programmes respecte les divisions de l'organisation (19 départements), non parce que telle est la conception retenue, mais parce qu'un essai de structure gouvernementale n'a pas reçu l'approbation des départements. En revanche, le développement d'un système d'information nécessaire à l'analyse semble

(28) Cf l'article écrit conjointement, en 1964, par le Gouverneur démocrate et le Président républicain du « législative joint finance committee » : John W. REYNOLDS and Walter G. HOLLANDER : Program budgeting in Wisconsin, State Government, autumn 1964.

en bonne voie : il s'efforce notamment, au moyen d'interviews que les infirmières du service de santé mènent continûment, de mesurer les besoins de la population, la demande de biens et services publics, ce qui, dans l'esprit de la direction par les objectifs, doit constituer la base du processus de décision. Mais celui-ci n'a pas encore été affecté par le PPBS. Le PPBS ne jouit pas, au Michigan, d'un statut comparable à celui du program-budgeting en Wisconsin. Nombre de chefs de Départements ne sont nullement intéressés, attendant que le système fasse ses preuves, comme s'il le pouvait sans leur concours ! Le Parlement n'a pas été mêlé à l'opération, l'équipe PPB du Bureau du Budget — malgré l'intérêt marqué par la plupart des analystes budgétaires — est plus motivée que le directeur du bureau lui-même et n'a pas de prise directe sur le Gouverneur. Celui-ci, bien que se déclarant en faveur du système, conserva en fait une position de neutralité. Le nouveau Gouverneur, qui entra en fonction au début de 1969, semble beaucoup plus désireux de développer le PPBS : il demanda formellement la préparation, pour le prochain budget, d'« issue papers » de la même nature que les études citées à propos de l'Etat de Wisconsin, et il s'apprêtait, lors de notre passage, à les examiner. L'insertion de ces « issue papers » dans la procédure budgétaire signifie qu'ils influenceront éventuellement les décisions.

Dès lors, l'avenir du PPBS, longtemps obscurci par l'absence de motivation, paraît s'éclairer. Un nouveau départ est donné.

3. *L'Etat de New York.*

Le système développé depuis 1964 fut sérieusement repensé à l'occasion du projet 5-5-5. Le budget-programme qui était déjà présenté sous cette forme au Parlement, demeure découpé entre les départements, et comprend dès lors 33 catégories de programmes dont beaucoup ne contiennent qu'un ou deux programmes. Cette structure, on le reconnaît, n'est pas du tout satisfaisante et elle ne s'accompagne que de mauvaises mesures de l'efficacité.

Le planning et l'analyse sont encore dans l'enfance : l'Office of Planning Coordination en est à chercher sa ligne de pensée et s'efforce — sans en avoir encore la capacité — de développer un « comprehensive planning » couvrant les besoins de la population ; cette position, pour justifiée qu'elle soit, ne pourra porter ses fruits qu'à relativement long terme.

En revanche, la division du budget attache beaucoup d'importance au plan pluriannuel : une distinction y est faite entre les conséquences futures des programmes en cours d'une part et les propositions de nouveaux programmes ou de modifications d'autre part ; un système très élaboré de formulaires est utilisé à cette fin.

Ici aussi, les éléments du système existent, plus ou moins développés. Mais aucun effet sur la décision ne peut être noté. La principale raison, une fois encore, est l'absence de motivations : le corps législatif, en dépit du budget-programme, n'est pas concerné ; le Gouverneur, malgré une position de principe favorable, n'est pas réellement intéressé ou, en tous cas, a d'autres priorités ; il en va de même de beaucoup de chefs de départements.

En outre, le développement du PPB relève de deux unités éloignées l'une de l'autre — en termes d'organisation et de conception — : l'une dans la division du budget, l'autre dans le bureau de planning ; et ni l'une ni l'autre n'est proche du gouverneur. De plus, l'instabilité du personnel responsable — peut-être causée par le découragement qui se manifeste — n'est pas faite pour améliorer le statut du PPB dans l'Etat de New York.

4. *L'Etat de Vermont.*

Bien que lancée en 1967 seulement, l'opération PPBS, en Vermont, semble à la fois bien partie et assez avancée. L'accent a été mis, au départ, sur la définition des objectifs et le choix des problèmes à étudier. Se sont ensuite ajoutés :

- une structure de programmes interdépartementale, largement conçue à partir du sommet et suivant le cadre suggéré par les moniteurs du projet 5-5-5 (29) ;
- une perspective pluriannuelle très ambitieuse puisque, d'une part, le PFP couvre les cinq années passées, l'année en cours et les huit années à venir et que, d'autre part, deux plans sont établis, l'un représentant la poursuite de la politique actuelle, l'autre la politique souhaitable ;
- la définition des problèmes à étudier et la mise en route d'analyses approfondies ;
- ainsi que, récemment, la base d'un « state-wide information system » qu'on estime nécessaire à la poursuite des analyses.

L'atmosphère, en Vermont, est favorable au PPBS : le Parlement manifeste son intérêt, notamment en accordant des fonds à la poursuite de l'opération ; le nouveau Gouverneur — sans doute moins enthousiaste que le précédent — nous a paru convaincu de l'utilité du système ; certains départements, plus que d'autres — suivant la personnalité du chef et la nature des problèmes — sont décidés à utiliser le système, ne serait-ce que pour

(29) Cette structure devra inspirer une réorganisation du gouvernement ; aujourd'hui, 50 départements dépendent directement du Gouverneur.

leur propre compte. Le directeur de la « Budget and Management Division » contrôle tous les aspects du système et en est la cheville ouvrière.

Celui-ci, cependant, n'a pas encore produit de résultats notables, à la fois parce qu'il est trop jeune et peut-être aussi parce que les conditions budgétaires n'ont pas été favorables : le budget de 1969, à cause de l'expansion des dépenses et du resserrement des recettes, fut marqué par des coupes sombres peu sélectives.

5. *La Ville de New York.*

New York, qui a commencé par l'analyse, reste très attachée à cet élément du PPBS. Mais elle est cependant venue, par la suite, à l'aspect structurel. Celui-ci n'a été mis au point que pour le cycle budgétaire 1969-1970. La structure de programmes a été établie en mai 1968 et la procédure à suivre pour l'élaboration du budget a été clairement précisée.

Des projections quinquennales sont demandées pour certains programmes ou éléments de programmes seulement, le défaut de capacités d'analyse et de données étant la raison de cette limitation. Elles seront généralisées à l'occasion du prochain budget. Si l'analyse a, jusqu'à présent, affecté la décision — encore qu'elle s'attache plutôt à améliorer l'efficacité que l'efficacité, il est évidemment beaucoup trop tôt pour se prononcer sur les effets du système lui-même, qui est très élaboré, mais vient seulement de voir le jour.

Les perspectives sont sans doute favorables, étant donné l'appui du Maire et la conviction du Directeur du Budget, où l'opération est centralisée. Mais, comme ailleurs, on constate un intérêt très variable parmi les chefs de départements.

6. *La Ville de Dayton.*

Dayton s'est engagée dans le PPBS en suivant sagement la voie tracée par l'équipe de la George Washington University. Ce qu'elle a réalisé jusqu'à présent, étant donné les ressources très limitées qu'elle a pu y consacrer, est digne d'éloges :

- une structure de programmes interdépartementale — mais encore officieuse lors de notre passage — qui est conçue comme une « policy statement » et comprend les actions envisagées pour l'avenir, ainsi que, pour chaque catégorie de programmes (30), de nombreuses mesures d'efficacité (evaluation criteria) destinées à couvrir toutes les facettes de chaque objectif ;

(30) Au nombre de trente, regroupées en six « service areas ».

- des « program issues » qui servirent surtout comme exercices, car le développement de l'analyse demande la construction d'un système d'information ;
- un PFP qui est un véritable plan, comprenant les actions à venir et qui sera soumis à la Commission (31) en même temps (fin 1969) que le premier budget-programme ; celui-ci remplacera totalement le budget traditionnel pour autant que la Commission, toute puissante (32), en accepte l'idée, ce qui n'est pas assuré.

Si le système n'a pas encore fonctionné, et on le comprend, les instruments paraissent solidement mis en place. Ce développement rapide n'est pas étranger à l'atmosphère favorable : si l'attitude de la Commission n'est pas encore connue et si celle des chefs de départements varie de l'hostilité à l'enthousiasme, le City Manager, qui s'est démené pour faire partie du projet 5-5-5, soutient activement l'opération. Et, pour faciliter sa réussite, une nouvelle « Management Services Division » a été créée, qui reprit les responsabilités budgétaires naguère partagées entre le département des finances et le « Planning Board », le premier chargé des opérations courantes et le second — totalement indépendant car nommé par la Commission ! — des dépenses en capital.

7. Conclusions.

Un système complet de PPB n'existe dans aucune de ces six juridictions ni d'ailleurs dans les cinq autres gouvernements visités. La raison principale en est tout simplement que le développement du système s'apparente à une cure de longue durée plutôt qu'à un remède vite avalé. Ceux qui en sont conscients avancent prudemment en tâtant et en préparant le terrain, quitte à prendre de cinq à dix ans — période jugée nécessaire par les P.P.Bistes de l'Etat de Wisconsin. Mais, pour adolescent qu'il soit, le système n'a pas été complètement stérile : il a produit des résultats, notamment en Wisconsin et à New York (Ville) et nous serions très étonnés s'il n'en produisait pas très bientôt ailleurs — à l'exception sans doute de l'Etat de New York.

La mise en route du PPBS n'a pas provoqué la confusion que connut Washington. Les moniteurs du projet 5-5-5 furent à la fois moins exigeants et plus prudents que le Président Johnson. Ils prévoyaient certes certains résultats après une année de travaux, durée du projet, mais savaient que le système ne pouvait être complètement installé à aussi brève échéance ; ils pensèrent soigneusement l'opération et préparèrent

(31) Qui est l'organe législatif.

(32) Elle nomme le City Manager, chef de l'exécutif.

nombre de manuels opératoires (33), et ils insistèrent sur l'importance de la première étape, à savoir la constitution de staffs, la formation et l'information.

Le PPBS aurait cependant pu partout grandir plus rapidement si certains freins n'avaient joué :

- l'insuffisance d'une motivation générale au sein des exécutifs, particulièrement grave lorsqu'elle est le fait du chef suprême ;
- une implication parfois nulle, parfois trop limitée, du corps législatif ;
- une formation et une information insuffisantes étant donné la résistance au changement et malgré les efforts, parfois intenses, produits à cet égard ;
- la place parfois peu privilégiée accordée aux promoteurs du PPB au sein de l'organisation ;
- le découpage des responsabilités entre deux équipes ;
- l'insuffisance des équipes PPB.

IV. Les leçons.

En Belgique, et c'est sans doute vrai dans d'autres pays, certains sceptiques déclarent que le système politico-administratif américain se prête beaucoup mieux au PPBS que le nôtre, car le régime présidentiel y garantit quatre années de longévité à l'Exécutif et une grande autorité du Président sur les Secrétaires, Chefs de Départements. Cet avantage, si avantage il y a, nous paraît illusoire et plus que compensé par d'autres aspects du système américain :

- les chefs de départements ne restent pas toujours quatre ans au pouvoir ;
- la désignation d'un nouveau Président entraîne le remplacement de centaines, voire de milliers de cadres (les avocats du PPB se demandent d'ailleurs s'il ne conviendrait pas d'installer des sous-secrétaires permanents) ;
- le Congrès est relativement plus puissant que dans les pays européens et son influence sur le budget y est plus marquée ;
- l'importance des transferts à d'autres autorités y est très supérieure.

(33) Cf notamment les « PPB notes » 1 à 11.

Dans les Etats et les Villes, la situation varie : le Gouverneur est parfois appelé à d'autres fonctions (ce fut le cas en Michigan), le City Manager peut à tout moment être révoqué par le Législatif, les chefs de département sont parfois des fonctionnaires de carrière, parfois les hommes du Gouverneur ou du Maire et parfois les hommes du corps législatif, qui détient généralement un pouvoir considérable.

Chaque juridiction a donc ses caractéristiques et, s'il est certain que les moniteurs du PPBS doivent en tenir compte, ces différences constituent un mauvais motif d'opposition et ne peuvent affaiblir les enseignements que fournit l'expérience américaine.

A. LE PPBS NE REMPLACE PAS L'ANCIEN SYSTÈME.

L'expérience américaine démontre que le PPBS ne doit pas être conçu comme un système nouveau de prise de décision incompatible avec la procédure traditionnelle. Il est un outil d'information et cet outil introduit dans le débat politique un nouveau et essentiel protagoniste : l'analyste. Le rôle de l'analyste est de traduire les valeurs politiques en objectifs spécifiques et ceux-ci en programmes ; il est aussi d'évaluer les résultats obtenus et d'éliminer du débat les questions oiseuses.

En d'autres termes, il améliore le débat politique.

Pour remplir ce rôle, l'analyste doit être en prise directe sur le preneur de décision et non demeurer dans sa tour d'ivoire, loin des préoccupations politiques. L'analyste et le preneur de décision doivent continuellement agir l'un sur l'autre.

La rationalité analytique sera évidemment plus ou moins importante dans le processus selon la nature de l'output du programme : les contraintes politiques sont beaucoup moins importantes lorsqu'il s'agit de la production d'un *bien public pur*, tel un système de défense militaire, que dans le cas de biens et services affectant différemment divers groupes de la population. L'analyse et même le choix des problèmes à analyser doivent en tenir compte. En somme, le PPBS doit pactiser avec le système en vigueur. Il doit s'y adapter, mais tout en le modifiant, c'est-à-dire sans renoncer à son esprit propre. Il devrait assurer un passage progressif du laissez-faire, de la concurrence désordonnée entre groupes d'intérêts, à une concurrence loyale. Il devrait améliorer le marché des biens et services publics, en se faisant le porte-parole des consommateurs méconnus.

B. L'INTRODUIRE PROGRESSIVEMENT.

Un développement massif du PPBS, on l'a vu, ne peut que renforcer la résistance au changement. Tout plaide en faveur d'une introduction progressive, en choisissant soigneusement les premiers départements qui y seront soumis : ceux qui veulent, ceux dont les chefs sont décidés, et non seulement en paroles, à diriger au mieux l'action de leur département ; avant le début du projet 5-5-5, H.P. Hatry, un de ses auteurs, disait : « As PPBS is primarily a tool for high-level decision making, it will not be worthwhile unless the high-level management understands it, wants it, and uses it » (34).

Si cette première condition est remplie et laisse un choix, on donnera la préférence aux départements dont les programmes sont le plus susceptibles d'analyses.

Concentrer l'effort dans des départements modèles est la seule chance d'obtenir des résultats assez rapides qui pourront convaincre les plus réticents.

Mais cette suggestion ne signifie pas, nous le verrons plus loin (section D), que *certain*s instruments du PPBS ne peuvent être introduits partout à la fois.

C. CRÉER DES MOTIVATIONS.

1. *Les départements.*

Choisir les départements en fonction de la volonté des chefs suppose qu'il existe une motivation. Si elle n'existe pas, il faut la créer, et là où elle existe, il faut la développer, la généraliser et aussi l'entretenir puisque le système ne peut produire des résultats rapidement.

Comment ? La réponse n'est pas aisée car le succès dépend de l'intérêt qu'il engendre, et cet intérêt ne s'éveille, le plus souvent, qu'en participant à son installation !

Quoi qu'il en soit, il paraît essentiel d'impliquer dès le début un maximum de personnes et surtout tous ceux qui ont des responsabilités décisionnelles, en commençant par les chefs du niveau le plus élevé. Les impliquer, cela signifie qu'ils doivent participer intimement au développement du système.

Outre cette formation sur le tas, un programme de formation plus systématique est indispensable. Le PPBS doit d'abord être compris par tous, sinon dans ses détails techniques, du moins dans sa philosophie de direction par les objectifs. A ce propos, et comme celle-ci est un

(34) Harry P. HATRY and John F. COTTON : *Program Planning for State, Country, City, State-local finance project of the G. Washington University, January 1967.*

moyen d'impliquer tous les membres d'une organisation dans la préparation de son action, il faut dissiper l'idée que le PPBS tend à centraliser le pouvoir ; les Américains ne l'ont jamais fait, ce qui explique en partie la résistance que le système a provoquée (35).

Ensuite, les chefs doivent apprendre à *utiliser* les analyses, tandis que d'autres doivent apprendre à les *faire*.

2. Le Parlement.

Les élus de la Nation ne peuvent se tenir à l'écart du système. Ils ont tout intérêt à y jouer un rôle, sans pour autant menacer le pouvoir de l'exécutif.

Le Parlement doit être motivé pour exercer, sur l'exécutif, la pression nécessaire au développement du système. Il doit réclamer des budgets-programmes et des analyses et par conséquent en comprendre les avantages. Il doit comprendre que les promesses du PPBS, qui ne peuvent être tenues qu'à plus ou moins longue échéance, nécessitent des investissements, c'est-à-dire des budgets spéciaux.

Par la suite, pour demeurer au niveau de l'exécutif lorsque le système fonctionne, il doit s'équiper. Il a aussi besoin d'analystes compétents. A lui et à la Cour des comptes — à l'image du General Accounting Office américain — à en prendre l'initiative.

D. RECOMMANDATIONS ORGANISATIONNELLES ET TECHNIQUES.

1. L'administration centrale du budget.

Tout département peut, isolément, développer un système de PPB et en obtenir des résultats. Mais l'efficacité dépend en grande partie de sa généralisation : un organe central s'impose donc, qui conduira l'opération de façon systématique et homogène et surveillera ensuite son fonctionnement. L'administration centrale du budget est toute indiquée pour remplir ce rôle.

Cette administration doit se considérer et se faire considérer à l'extérieur, comme un appui et non plus un adversaire. Elle doit aider les départements et s'équiper à cette fin. Plutôt que de créer des staffs spéciaux, qui risquent d'être balkanisés, il paraît bien préférable de répandre un esprit PPB général. Tout le monde doit penser dans la nouvelle optique et singulièrement les analystes budgétaires (ou inspecteurs des finances) qui sont en relation étroite avec les départements. C'est encore une fois affaire de motivations.

(35) Le lien étroit entre le PPBS et la direction par les objectifs n'apparaît jamais dans l'abondante littérature américaine consacrée à celui-là.

2. *Les staffs PPB des départements.*

Dans un département, il n'est d'autre moyen d'instaurer le système et de le faire fonctionner qu'en constituant une équipe responsable ou en réorientant un staff existant.

Il nous paraît important :

a) De centraliser l'opération plutôt que de la partager entre, par exemple, un service budgétaire et un organe de planning.

b) De placer l'équipe aussi près que possible du chef du département.

c) De la doter immédiatement de moyens suffisants, à savoir : un chef qui dirige et qui à l'oreille de ses supérieurs ; des hommes pensant analytiquement, représentant des formations diverses qui assurent un pluralisme de vues et sensibles à l'environnement politique.

d) De recourir à des experts étrangers au département, éventuellement par voie de contrats de recherche.

Cette équipe a la responsabilité, d'abord, de constituer les instruments du système, ensuite d'assurer son développement, ce qui suppose notamment la création de capacités analytiques à d'autres niveaux de la hiérarchie. C'est dire que ses membres doivent être plus que tout autre formés au PPB !

3. *La structure de programmes d'abord et partout.*

Par quel bout commencer ? Faut-il d'abord développer l'aspect analytique du système, comme l'a fait la Ville de New York, ou son aspect structurel, voie choisie par la plupart des juridictions ?

Entreprendre quelques analyses peut éventuellement affecter plus rapidement le processus de décision et faire impression. Si, dans notre expérimentation du PPBS au département belge de l'Agriculture, nous avons choisi cette voie, nous aurions sans aucun doute retenu le problème du remembrement des exploitations dispersées, programme facilement identifiable et très critiqué. Nous aurions cherché à évaluer l'efficacité du remembrement, c'est-à-dire son apport à l'agriculture belge. Quelle qu'eût été la conclusion, nous aurions dû en outre imaginer de meilleures alternatives et savoir notamment quels autres programmes contribuent au même objectif. D'où l'utilité, pour l'analyse, d'une structure de programmes, même si, en cours d'analyse, il apparaît qu'il faut s'en écarter. Commencer par la structure de programmes a d'autres avantages :

a) Elle permet de voir clair dans les actions menées.

b) Elle permet d'engendrer rapidement un budget-programme indiquant

les importances relatives, en termes financiers, accordées aux divers objectifs ; appréciant le budget-programme de l'Etat de Wisconsin, un journaliste écrivit (36) : « Wisconsin may be spending too much or too little, taxing too much or at a reasonable level. But for the first time in modern history, perhaps, the men chosen to make such decision are in a position to know precisely what they are doing ».

c) Elle constitue le canevas d'un système d'informations sans lequel l'analyse demeure déficiente ou confinée.

Dans un développement du PPBS, l'élaboration de la structure de programmes devrait, à notre avis, être entreprise partout à la fois, car :

a) Elle est un précieux instrument en soi.

b) Elle constitue un excellent exercice préparatoire à de futures analyses, en obligeant chacun à réfléchir à la nature des objectifs poursuivis et aux divers critères permettant d'évaluer leur réalisation.

c) Elle indique ce que le département a *dans le ventre*, et un département acceptera plus facilement d'étaler ses boyaux si les autres en font autant.

d) Elle fournit la base d'une structure interdépartementale permettant, sans analyse, de repérer les doubles emplois et les contradictions.

4. L'élaboration des structures de programmes.

Ce sont les objectifs et les liens entre objectifs qui doivent, selon les principes du système, guider l'édification des structures de programmes. Un recoupement excessif de l'organisation doit cependant être évité, car il risque d'abord de provoquer des mécontentements et, plus tard, des problèmes de coordination et un découpage artificiel du temps de chacun. Nous croyons d'ailleurs que la variété des objectifs que servent beaucoup d'actions et les diverses formulations possibles de ces objectifs prouveront, tôt ou tard, l'utilité d'une structure multi-dimensionnelle, nécessaire à l'analyse et utile au preneur de décision. Le PPBS étant avant tout un système d'informations, il devrait permettre, avec l'aide des moyens mécanographiques modernes, de classer l'action d'un département, à la fois par objets de dépenses (inputs), par services, par activités (performance budgeting), par nature des biens ou services produits (outputs), par groupes de bénéficiaires, etc... et d'établir des relations entre ces diverses classifications. Ainsi, l'action menée en matière de santé publique peut-elle être aperçue en distinguant soit la prévention,

(36) John WYNGAARD, *Green Bay Press Gazette*, December 21, 1966.

le traitement et la réadaptation, soit les diverses maladies, soit les groupes d'âge, les classes de revenus et les localisations géographiques des bénéficiaires. Ceci signifie qu'aucune structure n'est parfaite, car elle ne peut à la fois satisfaire tous les besoins. L'essentiel est de bien repérer les éléments et d'apercevoir leurs objectifs sous tous les angles possibles : ce sont des blocs, de formes, de matières et de couleurs différentes, qui peuvent donc être assemblés, suivant les nécessités, de manières diverses.

Dès le début, il peut être utile d'insérer dans la structure — à l'exemple de la Ville de Dayton — les actions envisagées pour l'avenir. L'exercice est intellectuellement stimulant et fait apercevoir le dynamisme de la structure de programmes.

L'organe central du PPBS — en toute hypothèse l'administration du budget — devrait ensuite, et avec la collaboration des départements, édifier une, voire plusieurs structures gouvernementales permettant des comparaisons à l'échelon le plus élevé. Nous sommes convaincus, répétons-le, que, sans aucune analyse, pareille structure permettrait d'améliorer l'allocation des ressources.

5. *L'analyse.*

Dans les départements choisis comme départements-modèles, comme les premiers à développer un système complet de PPB, l'analyse devrait suivre la structure sans aucun délai.

A cet égard, il convient :

a) De commencer par la préparation d'un nombre raisonnable d'« issue papers » indiquant la nature du problème, ses causes possibles, les objectifs correspondants et leurs critères d'évaluation, les actions en cours, l'information disponible, les contraintes à considérer, les solutions diverses qui pourraient être envisagées et la façon dont l'analyse devrait être conduite. Elle guide l'analyse à venir et peut parfois, directement, affecter la décision.

b) De ne retenir, après discussion à l'échelon le plus élevé, qu'un nombre très restreint d'analyses à mener, pour éviter de disperser l'effort.

c) De ne pas fixer des limites de temps contraignantes.

d) De ne pas s'efforcer de quantifier l'inquantifiable ni d'exprimer tous les bénéfices en valeur dans un souci de comparaison (37).

(37) On se plaît à citer le Département d'Etat, qui aurait un « benefit-cost ratio » infini puisqu'il a évité les destructions d'une troisième guerre mondiale.

6. Les systèmes d'information.

Comme l'information nécessaire à l'analyse fait souvent défaut, ou bien se cache dans des tiroirs éloignés, la nécessité de construire un système d'information s'impose aussi de toute urgence dans les départements-modèles. Cela signifie la recherche et la réunion des informations existantes et la création d'informations nouvelles. A ce propos, l'accent devrait être mis :

a) Sur la connaissance des besoins de la population concernée par le département, c'est-à-dire sur la demande de biens et services. Imitant le système continu d'interviews imaginé par l'Etat de Michigan, les ingénieurs agricoles du Ministère belge de l'Agriculture pourraient par exemple rendre d'énormes services.

b) Sur les critères de mesure des réalisations.

c) Sur l'expérimentation des programmes nouveaux dont l'efficacité ne peut être évaluée à priori.

7. Le programme multiannuel (PFP).

Négligé par le gouvernement fédéral américain, cet élément du système n'en est pas moins précieux, surtout en Belgique où les dépenses dépassent régulièrement les prévisions.

Mais pour être vraiment utile, le PFP doit d'abord être élaboré sérieusement : il doit indiquer les biens et services à produire, en déduire les coûts (38) et exposer les méthodes, les sources d'informations et les suppositions retenues (évolution de la population, des techniques, etc...).

Il doit aussi être établi dans deux perspectives : celle de la poursuite des programmes en cours et celle d'un plan prévoyant les actions à venir ; la prévision de celles-ci n'est pas sans effet sur les décisions d'aujourd'hui. Il peut en résulter la préparation de deux PFP, ou, plus simplement, d'un seul distinguant le *plan* des « *commitments* ». Pour éviter l'irréalisme, l'administration centrale du budget pourrait assigner à chaque département une perspective minimale et une perspective maximale.

E. UN ART À DÉVELOPPER.

Même supporté par l'exécutif et le législatif unanimes et complètement développé, le PPBS se heurtera sans doute toujours au même problème, de nature technique : la connaissance des effets des actions et des dépenses

(38) Lorsqu'un décalage sensible existe entre la dépense et la production de l'output correspondant, le PFP devrait faire état, dans une colonne spéciale, des outputs à venir résultant des coûts indiqués.

publiques. Quelle est la nature des bénéfices pour la société et comment peut-on les mesurer, même approximativement ? Que doit-on considérer comme l'output d'un programme : la mesure de ce qui est produit — qui indique le volume de l'action —, un indicateur de l'effet du programme sur la population visée, ou un indicateur social (39) mesurant le résultat de la combinaison du programme avec d'autres programmes et avec des effets étrangers à l'action publique ?

Il n'existe pas de théorie utilisable : c'est plutôt un art à développer peu à peu, à travers les analyses, qu'on les appelle analyses de système ou, plus modestement, de coût-bénéfice ou de coût-efficacité.

(39) Terme utilisé par Charles CHRISTENSON : *Program Budgeting, August 1968* et par l'« *Output Information Projects Conference* », March 1969 (mimeographed papers).

