

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

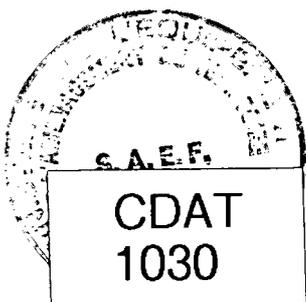
COMITÉ CENTRAL D'ENQUÊTE  
SUR LE COUT ET LE RENDEMENT  
DES SERVICES PUBLICS

**LA RATIONALISATION  
DES CHOIX BUDGÉTAIRES**  
(La méthode R. C. B.)

Rapport présenté par :

**M. Jean-Charles GODARD,**  
Conseiller Référendaire  
à la Cour des Comptes

— FÉVRIER 1970 —





# P l a n

## Introduction

### 1ère Partie : Les faits et les tendances.

#### I - Le lancement de "l'opération R.C.B.".

1 - Le cadre administratif.

2 - Les programmes.

3 - Les différentes approches.

#### II - Les travaux entrepris.

1 - Les études ponctuelles.

2 - La réflexion sur les objectifs.

#### III - L'impact sur le Budget.

#### IV - L'impact sur le Plan.

1 - Objectifs et programmes.

2 - La "planification glissante".

### 2ème partie : Recommandations.

#### I - Tenir compte de l'expérience américaine.

1 - Facteurs de succès et motifs d'échec.

2 - Trois enseignements :

1°) Les analystes qualifiés

2°) Les résistances au changement

3°) Les implications politiques

#### II - Lier la Rationalisation des Choix Budgétaires à la préparation du budget.

#### III - Choisir une organisation mieux adaptée.

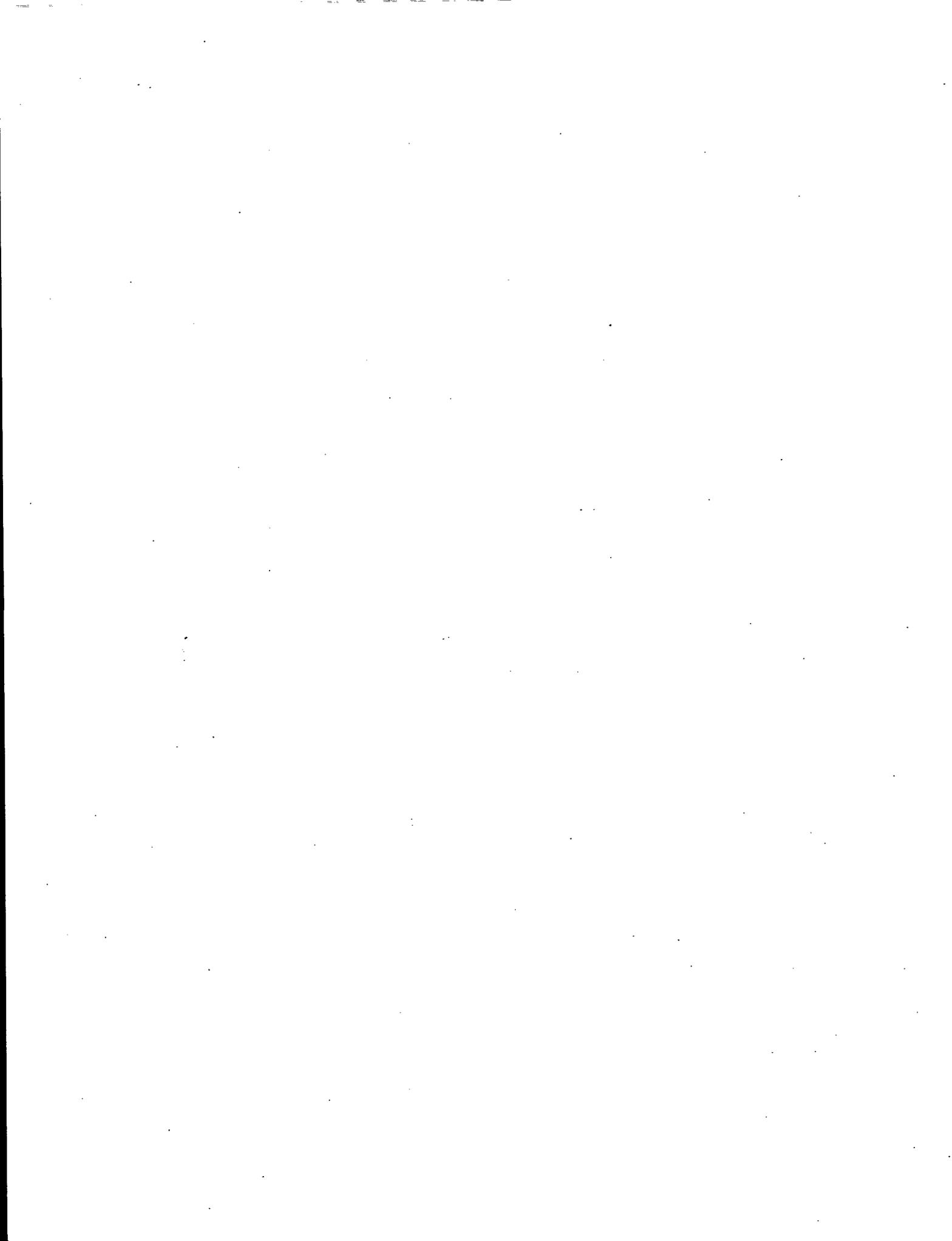
#### IV - Préciser avec soin les objectifs poursuivis.

Annexe n° 1 : Liste des personnes consultées.

Annexe n° 2 : Notice bibliographique.

Annexe n° 3 : Documentation réunie.

=====



## Introduction

La "Rationalisation des Choix Budgétaires" occupe aujourd'hui dans certaines publications la place qu'y a tenu autrefois "la productivité" ou "la prospective" et, tout récemment encore, "l'automatisation".

Dans certaines administrations l'engouement pour la "R.C.B." rappelle celui plus ancien pour "le coût et rendement" ou pour "l'Organisation et Méthodes" (O.M.).

Les enseignements tirés de ces deux expériences conduiraient, il est vrai, à mal augurer de l'avenir de la R.C.B..

C'est peu de dire que piétine aujourd'hui l'effort entrepris dès 1946 en vue d'inciter les services de l'Etat à calculer des coûts et des prix de revient. Trop d'entre eux ignorent leur rendement et trop peu ressentent cette ignorance comme une lacune (1).

De même les actions entreprises par les Bureaux d'O. & M. demeurent dans l'ensemble limitées en nombre et en envergure. Malgré la création en 1959 du Service Central d'Organisation et Méthodes (S.C.O.M.), rattaché à la Direction du Budget et chargé de promouvoir dans les administrations de l'Etat les techniques

...../

---

(1) Cf le 7ème Rapport du Comité Central d'Enquête sur le coût et le rendement des services publics (1967), p. 53. La détermination des coûts, des prix de revient et des rendements dans les services de l'Etat.

d'organisation rationnelle du travail administratif, l'O. & M. apparaît encore à bien des égards, surtout dans les services centraux, comme une fonction marginale dont les possibilités restent partiellement utilisées (1).

Il faut cependant espérer que la Rationalisation des Choix Budgétaires connaîtra un développement plus complet. Elle s'inspire d'ailleurs des méthodes modernes de gestion qui, au cours des dernières décennies, ont fait la preuve dans de nombreuses entreprises du secteur privé et ont été transposées, dans certains pays, au domaine des affaires publiques.

La Rationalisation des Choix Budgétaires, en effet, présente des analogies évidentes avec le "Planning-Programing-Budgeting System" (P.P.B.S.), appliqué au Département de la Défense des Etats-Unis dès 1962 par M. Mac Namara et généralisé à l'ensemble du Gouvernement fédéral par le Président Johnson en 1965. Malgré les difficultés de son application dans les "agences" civiles, il comporte des éléments positifs dont les services français peuvent faire leur profit, quelles que soient les différences qui séparent les administrations françaises et américaines.

Il n'est pas facile de donner une définition du Planning-Programing-Budgeting System. Dire que le P.P.B.S. assure la liaison entre la planification à long terme et le budget par le canal d'une programmation à moyen terme, est un peu sommaire. D'ailleurs, si le "programing" coïncide assez bien avec notre planification quadriennale ou quinquennale, le "planning" américain, par contre, ne correspond pas à la planification française à long terme (horizons 1985 ou 2000), mais à

...../

---

(1) Cf le rapport de MM. Mehl, Pesot et Raoux sur les services d'organisation et méthodes des Administrations Centrales - Comité Central d'Enquête sur le coût et le rendement des services publics (Août 1968).

la recherche d'objectifs stratégiques, à échéances variables selon les domaines.

Pour ne pas entrer dans de trop longs développements, il est peut-être plus expéditif de dire que le système P.P.B. se caractérise par l'emploi des techniques du budget de programme (program budgeting) et le recours à l'analyse de système (system analysis).

Aux Etats-Unis comme en France, le budget traditionnel ne montre par les liens qui devraient exister entre les ressources utilisées et les buts poursuivis, entre les sommes dépensées et les missions ou les tâches des administrations et, plus encore, entre les moyens mis en oeuvre et les résultats obtenus. En assurant la liaison entre les moyens et les buts et en planifiant l'action administrative sur plusieurs années, le budget de programme est sensé devoir contribuer à de meilleurs choix exprimés en termes d'objectifs à poursuivre, à sacrifier ou à différer.

Si la notion de budget de programme est donc relativement précise, l'analyse de système, par contre, fait encore figure en France de "gadget" importé.

Vouloir en donner une définition paraît être une gageure. Les auteurs américains, d'ailleurs, abandonnent de plus en plus l'expression d'analyse de système (system analysis) pour celle d'analyse de politique (policy analysis) ou plus simplement encore d'analyse (analysis).

L'analyse de système, en tout cas, fournit un outil pour définir les meilleures solutions qui permettent d'atteindre les objectifs poursuivis, grace, par exemple, à des études de "coût-avantages" ou coût-efficacité". Suivant une assertion célèbre (1);

...../

---

(1) E.S. Quade - Analysis for Military Decisions, Chicago, 1964.

l'analyse de système permet de résoudre cette catégorie de problèmes où la difficulté ne réside pas tellement dans la recherche des moyens à mettre en oeuvre pour atteindre des objectifs, mais dans la découverte des objectifs à atteindre.

Pour certains commentateurs américains, l'essentiel dans le P.P.B.S. serait l'insertion des techniques d'analyse (analytic techniques) dans le processus de prise de décision. Pour d'autres, le P.P.B.S. constituerait vraiment un nouveau "système de prise de décision" (system for decision making).

Il est certain que le Président Johnson, lorsqu'il décida d'étendre le P.P.B.S. à l'ensemble du Gouvernement fédéral, n'avait pas seulement pour intention d'inciter les administrations civiles à faire un plus large emploi de la recherche opérationnelle ou du calcul économique. Il déclarait en effet le 25 août 1965 que le nouveau "système" devait permettre :

- 1°) d'identifier les objectifs (goals) de la nation américaine avec précision et de façon continue ;
- 2°) de choisir parmi ces objectifs ceux qui sont les plus urgents ;
- 3°) de rechercher les moyens alternatifs d'atteindre ces objectifs le plus efficacement au moindre coût ;
- 4°) de fournir des indications sur le coût des "programmes", non seulement pour l'année mais pour les années suivantes ;
- 5°) de mesurer les résultats (performance) des actions entreprises "de façon à s'assurer que chaque dollar a bien été dépensé à bon escient".

Pour le Président Johnson et ses conseillers, il s'agissait donc d'améliorer le processus normal de décision en mettant en oeuvre un "système" conduisant

...../

de façon routinière à ce que les questions de coûts comparatifs, avantages, rentabilités monétaires, résultats obtenus et efficacités fassent l'objet d'examen sérieux. Pour y parvenir, le Bureau du Budget invite les "agences" à établir un certain nombre de documents, tels que :

- des "structures de programme" (program structures) dans lesquelles les activités des agences sont présentées suivant les objectifs poursuivis ;

- des "memorandum de programme" (Program Memoranda) mentionnant les décisions prises et les raisons des choix ;

- des documents financiers (Program and Financial plans) indiquant les dépenses que les décisions prises ont entraînés l'année précédente, qu'elles entraînent l'année courante et qu'elles impliquent pour les 5 années à venir.

En France la Rationalisation des Choix Budgétaires vise à n'en pas douter les mêmes buts que le P.P.B.S. : faire que chaque franc dépensé par l'Etat le soit à bon escient. Cependant, si les "objectifs" de la R.C.B. sont connus sans ambiguïté, en donner une définition reste tout aussi difficile que pour le P.P.B.S.

La Direction du Budget et la Direction de la Prévision paraissent considérer la R.C.B. comme une méthode dont l'essence consisterait à définir des "objectifs" aussi complètement et précisément que possible et à comparer systématiquement tous les moyens utilisables pour les atteindre (1).

D'autres fois, cependant, la Rationalisation des Choix Budgétaires est présentée comme un ensemble hybride que caractériseraient un aspect

...../

---

(1) La Rationalisation des Choix Budgétaires. Premier Stage R.C.B. de Marly-le-Roi (4-15 Novembre 1968).

"procédure" (système intégré assurant la liaison entre les études, la décision, la gestion et l'observation des résultats), un état d'esprit (associer le plus étroitement possible les "analystes" et les "décideurs", enfin l'utilisation de certaines techniques (analyse de système et analyse coûts-avantages (1)).

Méthode ou procédure, la R.C.B., en tout cas, repose sur une démarche intellectuelle itérative et "bouclée", au sens de la cybernétique, qui se décompose idéalement en cinq phases (2).

1ère phase : Inventaire de la situation.

La première tâche de "l'analyste" (homme ou équipe) est de circonscrire un champ d'examen. Ainsi se dégage une première formulation du problème.

2ème phase : Recherche, clarification et mise en ordre des objectifs et des moyens d'actions.

Dans le champ précédemment limité, il s'agit de décrire aussi fidèlement que possible les objectifs poursuivis et leurs infléchissements éventuels, les contraintes et les options possibles, de repérer les principales catégories de personnes concernées.

...../

---

(1) Conférences sur la Rationalisation des Choix Budgétaires - Centre de formation professionnelle et de perfectionnement du Ministère des Finances (Avril-Juin 1969).

(2) Note commune de la Direction de la Prévision et de la Direction du Budget, en date du 12 novembre 1969, établie en vue du stage R.C.B. de l'Abbaye de Royaumont (20.21.22 Novembre 1969).

Une première confrontation des "programmes" qui peuvent être envisagés et de leur impact sur les objectifs entraîne le plus souvent, disent les analystes, la "reformulation" du problème.

Les objectifs et les programmes qui leur sont associés sont finalement regroupés en un schéma d'ensemble dit "structure d'objectifs-programmes".

3ème phase : Mise au point des programmes, évaluation et décision d'ensemble.

Par itérations successives et dialogue entre "l'analyste" et le "décideur", un certain nombre de solutions alternatives sont évaluées.

L'évaluation consiste à caractériser, et si possible valoriser, chacune des conséquences d'une alternative, favorables ou défavorables, vis-à-vis des objectifs poursuivis.

Pour y parvenir, il est fait un large recours au calcul économique qui permet de dresser des bilans comparatifs, prospectifs et actualisés des coûts et des résultats attendus.

Les conclusions sont évidemment d'autant plus satisfaisantes que les éléments retenus sont plus facilement mesurables. Dans les cas les plus complexes, l'analyste dispose d'ailleurs, à ce stade de techniques élaborées pour effectuer des "tris" en fonction de critères de classement multiples (méthode ELECTRE), à partir de l'opinion d'experts (méthode DELPHI), en fonction d'une attitude du décideur devant l'incertitude de l'avenir ("maximax regret"). Si ces méthodes ne conduisent pas à des conclusions formelles, estiment les analystes, elles réduisent en tout cas les risques d'erreur.

...../

Le "décideur", tenant compte d'une part de l'ensemble des éléments qui lui sont ainsi présentés, d'autre part des considérations dont il est seul juge, peut alors choisir entre les diverses solutions. Ce choix doit normalement porter à la fois sur la nature et le "poids" des moyens mis en oeuvre et sur le "niveau" des objectifs visés. La décision peut être également de<sup>re</sup> considérer certaines options initiales ou de préciser telle contrainte ; l'étude doit alors être reprise au départ.

4ème phase : Articulation de la décision sur l'exécution.

L'objet des trois premières phases est de rationaliser le processus de prise de décision. Mais la méthode R.C.B. se propose également de rationaliser l'application des décisions ainsi prises. Au cours de la 4ème phase, les décisions sont donc traitées en "actions ordonnées dans le temps et dans l'espace".

L'expression de la décision aux divers niveaux prend ainsi la forme de documents articulés et séquentiels, plan stratégique, programme pluriannuels, budgets annuels, projets, qui précisent à chaque "responsable" sa participation à la poursuite des objectifs de l'ensemble et lui indiquent la part des moyens qui lui sont alloués en conséquence, en termes physiques et financiers.

5ème phase : Gestion, contrôle des résultats et réévaluation.

Pour contrôler les résultats obtenus, des "indicateurs" sont nécessaires, d'ailleurs différents selon les niveaux :

- aux niveaux inférieurs, les indicateurs de résultats directs doivent marquer le degré d'accomplissement des activités concrètes prévues dans les programmes : une comptabilité analytique fournirait souvent, semble-t-il, les meilleures bases d'appréciation ;

...../

- aux niveaux supérieurs, les indicateurs d'ob-  
jectifs doivent repérer l'efficacité des programmes  
vis-à-vis des objectifs poursuivis : leur nature est  
extrêmement variable selon les domaines et leur défini-  
tion paraît être particulièrement délicate.

Tout écart significatif des indicateurs  
remet en cause non seulement la qualité de la gestion,  
mais éventuellement la validité des analyses et des  
prévisions. Aussi la prise en considération de ces  
deux séries d'indicateurs, plus ou moins agrégés selon  
le niveau de décision, est susceptible d'entraîner la  
modification non seulement des programmes en cours,  
mais aussi des objectifs poursuivis. Ainsi, et de  
façon ultime se trouve une nouvelle fois "bouclé"  
le circuit logique de décision.

Ainsi décrite, la Rationalisation des Choix  
Budgétaires n'est donc nullement liée à une quelconque  
procédure budgétaire. En 1968, le terme "Choix Budgé-  
taires" avait d'ailleurs été substitué à "Optimisation  
des Dépenses Publiques" (O.D.P.), pour souligner d'abord  
que la méthode s'appliquait à tout problème ayant une  
incidence même indirecte sur le budget, ensuite qu'elle  
s'étendait à toutes les manifestations de la puissance  
publique, en particulier la tarification ou la règle-  
mentation, (1)

L'expression "Rationalisation des Choix  
Budgétaires" reste cependant ambiguë car le qualifi-  
catif "budgétaires" évoque nécessairement des liens  
plus ou moins étroits avec le Budget.

Sous le nom de Système de Planification,  
Programmation et Préparation du Budget, — en abrégé  
3 P B — le Ministère des Armées ajustement mis au  
point un "système" visant l'adaptation constante et

...../

---

(1) Dossier constitué en vue du premier stage R.C.B.  
de Marly-le -Roi (Novembre 1968).

et réciproque des objectifs et des moyens, qui se situe par conséquent, dans la même ligne de préoccupations que la Rationalisation des Choix Budgétaires.

Pour situer le 3 P B par rapport à la R.C.B., le Centre de Prospective et d'Évaluations (C.P.E.), qui est responsable du 3 P B au sein du Ministère des Armées, explique que la Rationalisation des Choix Budgétaires se présente sous deux aspects complémentaires :

- les études ponctuelles, comparant, par exemple le coût et l'efficacité de systèmes d'armes constitués en vue de satisfaire à une ou plusieurs missions ;

- l'étude globale visant à répartir l'ensemble des ressources du Ministère entre l'ensemble des missions à accomplir, cette approche globale prenant le nom de système de Planification, Programmation et Préparation du Budget (3 P B).

Cette dichotomie commode est également utilisée par la Direction du Budget et la Direction de la Prévision qui distinguent dans différents documents, d'une part les études R.C.B. dites "pilotes" (mais qualifiées parfois aussi de "spécifiques"), d'autre part des "opérations d'ensemble" visant la mise en oeuvre des techniques budgétaires de gestion par objectifs, ces techniques étant d'ailleurs regroupées sous le sigle 3 B P directement emprunté aux Armées.

Si cette présentation toute pragmatique n'est peut-être pas totalement satisfaisante, elle souligne en tout cas les liens de parenté qui existeraient entre les études spécifiques ou ponctuelles et le système de Planification, Programmation et Préparation du Budget (3 P B) : la méthode R C B pourrait être utilisée dans l'étude de problèmes particuliers, tels que la sécurité routière, mais également pour recherche "l'adaptation constante et réciproque des objectifs et des moyens, d'une part, du budget, d'autre part". Le 3 P B correspondrait donc à une application de la méthode R C B au domaine budgétaire.

...../

Il est sans intérêt pratique de discuter plus longuement de cette conception et il suffira d'accepter --- au moins provisoirement --- les deux propositions suivantes :

- La R C B est une "méthode" à laquelle les responsables des services publics peuvent avoir recours pour prendre des décisions ;

- Cette "méthode" peut être utilisée à la solution de problèmes particuliers ou de problèmes d'ensemble, la "programmation budgétaire" figurant en bonne place parmi ces derniers.

Dans la première partie de ce rapport, purement descriptive, "Les faits et les tendances" seront sommairement rappelés.

La seconde partie s'intitulera "Recommandations", ce qui en précise suffisamment l'objet.

...../



## I<sup>ère</sup> Partie

### Les faits et les tendances

Très tôt, un certain nombre de ministères se sont intéressés à l'expérience américaine du P.P.B.S. Dès 1964 les Armées (1), puis en 1966 les Finances (2) et les Travaux Publics (3), ont envoyé aux Etats-Unis des missions chargées de voir comment s'opéraient les réformes annoncées et quels enseignements il était possible d'en tirer.

Les techniques de la recherche opérationnelle et du calcul économique étaient cependant utilisées depuis longtemps déjà dans plusieurs administrations françaises et notamment à la Direction de la Prévision qui avait entrepris une série de travaux sur la rentabilité des grands investissements, comme l'avion supersonique Concorde ou le Réseau Express Régional (R.E.R.). Pour généraliser ce type d'études, un programme commun fût même mis sur pied par cette direction et celle du Budget sous le nom d'études "d'Optimisation des Dépenses Publiques" (O.D.P.).

Bien des études ainsi entreprises pourraient sans doute être qualifiées, avant la lettre, d'études R.C.B., dans la mesure où elles utilisaient déjà la démarche intellectuelle qui caractérise cette méthode.

...../

---

(1) Mission de MM. de l'Estoile, Senouillet et Lestel, du 14 au 28 juin 1964.

(2) Mission de M. Lequeret (Août-Septembre 1966)

(3) Mission de MM. Bozon, Charmeil et Ph. d'Iribarne (Décembre 1966).

L'origine officielle de la R.C.B. dans l'Administration française est cependant récente puisqu'elle remonte à la décision du Gouvernement, prise en Conseil des Ministres le 4 janvier 1968, d'introduire progressivement dans les différents ministères "un certain nombre de techniques nouvelles de gestion à base de calcul économique dénommées : techniques de rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.)."

Cette introduction sera évidemment une oeuvre de longue haleine, mais d'ores et déjà, cependant, "l'opération R.C.B." (pour reprendre la terminologie en usage) touche les ministères les plus importants. La liste en sera presque exhaustive lorsque l'on aura cité les Armées, l'Equipement, l'Intérieur, le Développement Industriel, les P.T.T., l'Agriculture, les Affaires Sociales et l'Education Nationale, sans négliger d'ailleurs ni les Finances, ni le Plan.

Dans une première sous-partie, il faut d'abord rechercher comment "l'opération R.C.B." s'est développée.

Il sera ensuite possible, dans une seconde sous-partie, d'examiner les travaux entrepris.

L'impact sur le Budget et l'impact sur le Plan feront l'objet des 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> sous-parties.

#### I - Le lancement de "l'opération R.C.B."

Les moyens mis en oeuvre sont relativement peu considérables.

Des équipes d'analystes ont été renforcées dans certains services d'études ou constituées ici ou là par prélèvement sur les services existants ou par embauche directe. Actuellement (février 1970), les "cadres A" mobilisés pour "l'opération R.C.B." dans l'ensemble des ministères représenteraient, d'après la Direction de la Prévision, une centaine de personnes à Paris et une quarantaine en province, partagés à peu près également

...../

entre fonctionnaires et contractuels, sans compter il est vrai les personnels des bureaux d'étude privés (S.E. M.A., G 2 A, etc...) auxquels des marchés ont pu être passés.

Au départ, d'ailleurs, aucun crédit n'était spécialement affecté à la Rationalisation des Choix Budgétaires. En 1969, cependant, un chapitre fut créé au budget des Charges Communes du ministère de l'Economie et des Finances (chapitre 37093); 7.750 000 francs y furent inscrits en 1969, 31.250 000 francs en 1970 (1).

### 1 - Le cadre administratif

a) Sur le plan interministériel, un Comité Consultatif, mieux connu sous le nom de Groupe Central R.C.B., réunissant autour du Secrétaire d'Etat au Budget les "responsables R.C.B." des différents ministères, assure, au moins en théorie, la coordination d'ensemble de l'opération.

En fait, ce sont la Direction de la Prévision et la Direction du Budget qui ont jusqu'à présent joué le rôle moteur dans le développement de l'opération, les activités du Services des Affaires Economiques et Internationales (S.A.E.I.) au Ministère de l'Equipement et celles du Centre de Prospective et d'Evaluations (C.P.E.) au Ministère des Armées ne devant pas pour autant être passées sous silence.

La Direction du Budget et la Direction de la Prévision ont ainsi entrepris un effort important sur le plan interministériel, d'une part pour "sensibiliser" un grand nombre de cadres administratifs à ces nouvelles techniques, d'autre part pour former les analystes nécessaires au démarrage des premiers travaux.

...../

---

(1) Le Gouvernement avait demandé 35 000 000.

Quatre stages interministériels, par exemple, d'une durée de deux semaines, ont permis d'enseigner les rudiments de la méthode à plus de 240 fonctionnaires des Administrations Centrales (1), tandis que deux autres, de quelques jours seulement, s'adressaient à près de 80 Directeurs d'Administration centrale (2).

b) Dans les ministères touchés par "l'opération R.C.B.", l'organisation retenue semble toujours se caractériser par la création d'une "commission". En réalité un examen plus attentif montre que deux types d'organisation s'opposent, selon que la responsabilité de droit ou de fait de "l'opération R.C.B." incombe à un "service d'études" ou à une "commission".

1.°- La première formule (service d'études) est la plus fréquemment adoptée puisqu'elle apparaît aux Armées, à l'Equipement, aux Finances et à l'Intérieur, ainsi, mais de façon moins pure, qu'aux Affaires Sociales.

Aux Armées, les travaux préliminaires à la mise en place du système 3 P B ont été menés simultanément par le Centre de Prospective et d'Evaluations (C.P.E.) et par les Etats-Majors, Directions et Services, le rôle d'animateur du C.P.E. étant prépondérant. Un Comité Technique de Coordination et de liaison du système 3 P B (C.T.C.L.) a cependant été constitué pour assurer un harmonieux développement des études.

Au Ministère de l'Equipement, la Direction du Personnel et de l'Organisation des Services et le Service des Affaires Economiques et Internationales (S.A.E.I)

...../

- 
- (1) Pont-à-Mousson, 19 août - 6 septembre 1968  
Marly-le-Roi (I), 4 - 15 novembre 1968  
Marly-le-Roy (II), 20-31 janvier 1969  
Melun, juin 1969
- (2) Chateau d'Artigny, près de Tours, 7 - 8 - 9 février 1969. Abbaye de Royaumont, 20 - 21 - 22 novembre 1969.

ont été conjointement chargés de la mise en oeuvre de "l'opération R.C.B.", en liaison avec les autres directions et services intéressés, chaque opération R.C.B. dans une direction ou un service devant rester sous la responsabilité totale du Directeur ou du Chef de service concerné. Mais, en fait, le S.A.E.I. est la cheville ouvrière de l'ensemble de l'opération qui est simplement supervisée par un Comité de coordination comprenant l'ensemble des directeurs et chefs de service.

Aux Finances --- pour l'activité propre du ministère --- un organisme a été créé (la Mission R.C.B.) chargée de différents travaux et, notamment, "d'expérimenter une méthode tendant à la rationalisation de l'action administrative par des études d'analyse de système et de coût-efficacité".

Au Ministère de l'Intérieur, la R.C.B. relève d'une "cellule centrale", qui se confond largement avec le Bureau d'Etudes et de Coordination de la Direction Générale des Affaires Administratives et Financières.

Par ailleurs, trois "cellules de direction" ont été constituées à la Direction Générale de la Police Nationale, au Service National de la Protection Civile et à la Direction Générale des collectivités locales.

Au Ministère des Affaires Sociales --- aujourd'hui rescindé en Santé et Travail --- aucune organisation n'a été mise sur pied, mais le service des Etudes et Prévisions a joué un rôle important dans l'étude confiée à un Groupe R.C.B. " "Maladies mentales".

2°- Dans les autres ministères qui participent à "l'opération R.C.B.", la responsabilité des études a été confiée à des "commissions", aucun service ou bureau n'étant appelé, en principe, à jouer un rôle d'animateur.

C'est le cas, de l'Agriculture, du ministère du Développement Industriel, de l'Education Nationale et, dans une certaine mesure des P.T.T.

...../

Au Ministère de l'Agriculture, un arrêté du 5 juin 1969 a créé un Comité de coordination des études de programmation des décisions, placé sous la Présidence du Directeur Général des Etudes et des Affaires Générales, et composé de l'ensemble des directeurs et chefs de service, Les études R.C.B. doivent être confiées à des groupes ad hoc.

Au Ministère du Développement Industriel, un arrêté du 9 septembre 1969 a créé une Commission de l'Informatique et Rationalisation des Choix Budgétaires (R.C.B.) composée de l'ensemble des directeurs et chefs de services et dont le secrétariat est assurée par la Direction de l'Administration générale, du budget et du contentieux.

Une "cellule R.C.B." est cependant constituée à la Direction Générale de la Politique Industrielle pour les "opérations communes", tandis que les "opérations spécifiques" restent de la responsabilité des directions intéressées.

Au Ministère de l'Education Nationale, un "groupe R.C.B." a été constitué sous la présidence du Chef du Service du Budget et des Affaires Financières, comprenant des représentants de la plupart des directions et services.

Aux P.T.T., une décision ministérielle a créé sous l'autorité du Secrétaire Général un Groupe de Travail "Rationalisation des choix budgétaires", présidé par le Directeur du Budget et de la Comptabilité du Ministère et composé de représentants des différentes directions.

En fait, la seule étude entreprise sous l'étiquette R.C.B. et concernant la commutation électronique, l'a été par un groupe moins nombreux, travaillant en liaison avec le Service des Programmes et des Etudes Economiques de la Direction Générale des Télécommunications. C'est d'ailleurs à ce service qu'incombe la responsabilité de travaux importants concernant, notamment, la programmation des opérations d'équipement des Télécommunications.

...../

## 2 - Les programmes

Dès avant son officialisation au début de 1968, la méthode R.C.B. était déjà utilisée depuis quelques temps déjà par trois ministères au moins.

Au Ministère des Armées, le Centre de Prospective et d'Evaluations (C.P.E.) poursuivait la transposition progressive du R.P.B.S. sous le nom de 3 P B.

Au Ministère de l'Equipement, les méthodes de sélection des programmes de transport, systématisés à l'occasion de la préparation du Vème Plan, préfiguraient partiellement les techniques de l'analyse de système.

Au Ministère des Finances, enfin, diverses études concernant des projets importants (Concorde, R.E.R.) avaient été menés à bien par la Direction de la Prévision et la Direction du Budget.

De ce fait, les trois ministères des Armées, de l'Equipement et des Finances disposaient, pour le lancement de l'opération R.C.B., d'une avance indiscutable, si bien qu'il serait injuste d'opposer des efforts d'ancienneté toute différente.

Il semble cependant que l'on puisse distinguer entre les ministères selon que les développements de l'opération R.C.B. ont été plus ou moins exactement programmés.

Au Ministère des Armées, un groupe de travail avait été constitué en 1965, sous la présidence du Général Delachenal, en vue de rechercher s'il était nécessaire de procéder dans ce département ministériel à des études systématiques de coût-efficacité et d'avoir recours aux processus de planification-programmation fondés sur elles. Ce groupe de travail déposait son rapport le 15 février 1967 et, un an plus tard, par décision du 12 mars 1968, le Ministre des Armées prescrivait la mise en place et l'utilisation d'un "système fonctionnel de planification-programmation".

...../

Cette décision de principe était suivie le 16 août 1968 d'une décision particulière précisant les travaux à effectuer, tandis qu'une nouvelle décision du 25 mars 1969 prévoyait d'expérimenter le 3 P B au sein de la Gendarmerie.

L'ensemble de ces décisions ministérielles étaient appuyées de "guides" ou de "notes d'information" diffusées aux Etats-Majors, Directions et Services concernés : Guide pour la présentation des études coût-efficacité (1ère édition le 2 octobre 1967) ; Note d'information générale sur le système de Planification-Programmation-Préparation du Budget (1ère édition en juin 1968) ; Note provisoire concernant la présentation des dossiers des éléments de programme (1er juillet 1968) ; en mai 1969, une note intitulée : le système de Planification-Programmation-Préparation du Budget - Instrument d'aide à la décision ; enfin, le 10 juillet 1969, une nouvelle note sur la première transformation du budget voté des Armées en budget de programme.

Un ensemble de décisions aussi ordonné et aussi cohérent se retrouve au Ministère de l'Equipement. Le programme général de "l'opération-pilote R.C.B." fut mis au point par le S.A.E.I. et approuvé au cours d'une réunion ministérielle du 29 juillet 1968, indiquant non seulement les actions à mener, mais le calendrier à respecter.

Le programme particulier de l'année 1969, tout aussi précis, a été également établi et approuvé dans les mêmes formes.

Au Ministère du Développement Industriel, un "Plan R.C.B." a été de même proposé par la Direction Générale de la Production Industrielle et accepté le 7 novembre 1969.

Au Ministère de l'Intérieur et au sein de la Direction Générale des Télécommunications du Ministère des P.T.T., si aucun calendrier ne semble avoir été dressé, des objectifs précis ont cependant été fixés et des étapes envisagées.

Par contre, ni programme, ni calendrier ne paraissent exister ni au Ministère de l'Agriculture ni aux Affaires Sociales. L'Education Nationale, pour sa part, n'a pas encore dépassé le stade des projets.

...../

### 3 - Les différentes approches

a) De prime abord, il semble que le lancement de "l'opération R.C.B." dans les différents ministères ait pris deux formes : soit celle d'"études-pilotes", soit celle d'"opérations d'ensemble" (pour suivre ici la terminologie de la Direction de la Prévision).

Le choix des "études-pilotes", ailleurs qualifiées de ponctuelles ou de spécifiques, ne répondait pas à une logique d'ensemble rigoureuse, mais au souci de mener, avec des équipes qualifiées et des chances raisonnables de succès, des études d'extension et de difficulté variée donnant l'occasion de "tester" la méthode R.C.B. sur un problème particulier.

Par contre, les opérations d'ensemble, ailleurs qualifiées d'études globales, cherchaient à définir les objectifs du ministère et à transposer ces objectifs dans des structures de programmes-objectifs, première étape de la mise au point de tout système de programmation budgétaire permettant de répartir au mieux l'ensemble des moyens entre l'ensemble des missions.

En fait, à l'exception de l'Agriculture et des Affaires Sociales, tous les ministères examinés ont engagé des études ponctuelles mais également amorcé certaines réflexions sur leurs objectifs.

Leur approche de la Rationalisation des Choix Budgétaires n'en est pas pour autant identique.

b) Au Ministère de l'Intérieur, la "cellule centrale R.C.B." est partie du principe que pour effectuer des calculs de coût-avantage, comme pour suivre et contrôler par la suite la réalisation des différents programmes et s'assurer que les résultats obtenus correspondent bien aux évaluations prévues, il était indispensable de commencer par mettre

...../

en place, dans l'ensemble des services, un "système de gestion prévisionnelle et contrôlée" (1). De même, le ministère de l'Equipement et la Direction Générale des Télécommunications, ont estimé que la mise en oeuvre des méthodes rationnelles de préparation des décisions devait permettre également une amélioration profonde de la gestion : "l'opération R.C.B." était ainsi une occasion de développer les préoccupations de prix de revient, de coût et de rendement (2).

Dans la mesure où ses promoteurs affirment nettement que la méthode R.C.B. se propose non seulement de rationaliser le processus de prise de décision, mais également de contrôler les résultats obtenus, il est évident que l'effort en vue d'instaurer un "contrôle de la gestion" constitue une approche logique du problème.

Il semble donc que l'on puisse opposer trois approches différentes :

...../

- 
- (1) Au Ministère de l'Intérieur, deux études ont été effectuées. La première a porté sur la comptabilité des engagements et des ordonnancements. La seconde a visé la définition d'un "système de gestion prévisionnelle et contrôlée", applicable au Service des Transmissions du Ministère de l'Intérieur, mais pouvant être étendu à d'autres secteurs.
  - (2) Au Ministère de l'Equipement, les études en vue d'instaurer un nouveau "système de gestion" ont été menées dans quelques directions départementales (Alpes-Maritimes, Meurthe-et-Moselle, etc...) et ont notamment porté sur la liaison comptabilité analytique comptabilité générale.

Au Ministère des P.T.T., en vue d'instaurer dans l'avenir un "contrôle budgétaire", d'importants travaux d'ordre comptable ont été entrepris par la Direction Générale des Télécommunications. Le service des Programmes et des Etudes Economiques a notamment établi un classement des "activités élémentaires" du Service des Télécommunications.

- au ministère des Armées, la priorité a été donnée aux études visant à regrouper toutes les activités et les dépenses du ministère dans le cadre nouveau d'une structure de programme ;

- au ministère de l'Intérieur, la priorité a été donnée au "contrôle de la gestion" ;

- au ministère de l'Équipement et au ministère du Développement Industriel, les deux aspects du problème ont été abordé simultanément : d'une part édification des structures de programmes-objectifs, d'autre part contrôle de la gestion.

Il semble, par contre, que l'on soit en présence d'une extension quelque peu abusive de "l'opération R.C.B." chaque fois que l'on affirme qu'il existe une étroite liaison entre le développement de la Rationalisation des choix budgétaires et le développement de l'informatique dans les administrations concernées. Au ministère du Développement Industriel, par exemple, une même commission a été créée pour l'informatique et la rationalisation des choix budgétaires.

Il n'est pas question de nier l'importance de l'informatique dans la constitution de "banques de données (1)", pas plus que dans la tenue des comptabilités budgétaires traditionnelles ou des comptabilités analytiques nouvelles. Mais "l'opération R.C.B." risque d'atteindre des proportions monstrueuses si, après avoir repris à son compte les préoccupations de prix de revient et de coût et rendement, elle absorbe les problèmes d'informatique, en attendant sans doute d'absorber l'organisation et méthodes et, peut-être demain la réforme administrative toute entière.

...../

---

(1) Projet ENEIDE du ministère du Développement industriel Programme EGIDE de la Direction de la Prévision.

## II - Les travaux entrepris

---

Un recensement vraiment exhaustif des travaux entrepris dans le cadre de "l'opération R.C.B." est difficile à faire.

Certaines études engagées avant 1968 se sont parfois achevées après le lancement de "l'opération R.C.B." et sont pourtant présentées sous le label R.C.B. C'est par exemple le cas de l'étude conjointe de la Direction du Budget et de la Direction de la Prévision concernant le métro express régional (R.E.R.)

A l'inverse, des travaux lancés depuis 1968 n'ont pas abouti, sans que l'on puisse savoir s'ils seront un jour repris.

Enfin --- et la difficulté n'est pas facile à surmonter --- la méthode R.C.B. est souvent utilisée sans que, pour autant, les études concernées soient rattachées à "l'opération R.C.B.". C'est notamment le cas des travaux menés au sein de plusieurs Commissions du Plan.

N'ont été considérées ici comme des études de Rationalisation des Choix Budgétaires, que celles "recensées" par la Direction de la Prévision.

Ce point de vue étroit n'éluide d'ailleurs pas une difficulté connexe.

Il est souvent difficile de savoir à quelle administration rattacher telle ou telle étude. La plupart, en effet, sont normalement menées par des équipes comprenant des fonctionnaires relevant de ministères différents et comprenant généralement un ou plusieurs représentants de la Direction de la Prévision ou de la Direction du Budget.

...../

## 1 - Les études ponctuelles

Il serait sans doute très intéressant de pouvoir regrouper les études entreprises selon les techniques utilisées : bilan actualisé, calculs de coûts-avantages ou de coûts-efficacité, analyse de système, etc... Mais la tâche serait d'autant plus délicate que les méthodologies retenues sont généralement multiples. Tout classement comporterait donc une grande part d'arbitraire.

La diversité de ces études est d'ailleurs si grande qu'il serait tout aussi difficile de classer les études R.C.B. suivant les sujets abordés. Tout au plus peut-on remarquer qu'elles concernent pour la plupart la définition des politiques à suivre et plus rarement le choix des investissements. La seule exception importante intéresse la Direction du Trésor qui a recours de plus en plus systématiquement à la méthode R.C.B. pour étudier les projets de financement qui lui sont soumis (1).

En raison de leur caractère "exemplaire", on peut citer en tout cas les études suivantes, la liste ainsi donnée n'ayant aucune prétention à l'exhaustivité :

### Ministère de l'Equipement

- Etude-pilote de préparation rationnelle des décisions concernant les accidents de la route.
- Etude "Centre des villes".

### Ministère du Développement Industriel

- Chiffrement et ventilation par secteur des différentes interventions de l'Etat
- Financement de l'énergie.

...../

---

(1) Un bureau spécialisé : "Etudes de Rentabilité et Critères de Choix" a été créé au sein de la Direction du Trésor.

Ministère de l'Agriculture

- o L'éradication de la brucellose
- o Définition d'une politique économique en agriculture (1)

Ministère des P.T.T.

- o La commutation électronique

Ministère des Affaires Sociales

- o Etudes de rationalisation des choix budgétaires concernant les maladies mentales
- o Etude économique de la rentabilité de la vaccination B.C.G.
- o Etude "Marché du travail".

Ministère de l'Intérieur

- o Opération "Forces de police"
- o Le secours aux personnes en danger

2 - Les réflexions sur les objectifs

Alors que tous les ministères concernés par "l'opération R.C.B." ont entrepris des études ponctuelles, quelques-uns seulement ont cherché à établir des structures d'objectifs-programmes.

Au Ministère de l'Intérieur, le Service National de la Protection Civile, d'une part, la Direction Générale

...../

---

(1) Etude dans le prolongement de la première phase des travaux de la Commission sur l'avenir à long terme de l'agriculture française (Commission Vedel).

de la Police, d'autre part, ont ébauché des études en ce sens. De son côté, la Mission R.C.B. Finances a lancé en 1969, par voie de questionnaire, une enquête sur les attributions et les objectifs des agents de la catégorie A et assimilé travaillant à l'Administration Centrale du Ministère de l'Economie et des Finances (1). Parallèlement, une étude dénommée "Structure 85" se déroule dans les quatre grandes directions du ministère disposant de services extérieurs en vue de préciser ce que pourrait être, à échéance d'une quinzaine d'années, leurs missions et leur organisation.

Les efforts les plus importants sont cependant ceux engagés par le Ministère de l'Equipement, où chaque direction a entrepris de regrouper toutes ses dépenses en "programmes d'actions", définis par leurs "traces budgétaires", --- et au Ministère du Développement Industriel, où des travaux sont prévus pour établir la structure d'objectifs de ce département.

Ces travaux n'ont pourtant pas l'ampleur de ceux effectués au Ministère des Armées et poursuivis fort loin à la Direction de la Gendarmerie puisque le "budget voté" de cette direction a fait l'objet d'une présentation sous la forme d'un budget de programme.

La mise au point d'une structure de programme est une oeuvre délicate qui soulève bien des difficultés et pose bien des problèmes : d'abord pour distinguer entre missions, buts et objectifs ou pour s'accorder sur une notion "d'élément de programme" ; ensuite pour évaluer correctement les "cuts" des éléments de programme.

...../

---

(1) cf. Une enquête sur les objectifs et les moyens de l'Administration Centrale des Finances, par G. Beisson, dans le n° 48 du Bulletin de l'Economie et des Finances, Juillet-Septembre 1969.

Il suffira d'indiquer que la structure de programme établie --- au moins à titre provisoire --- par le Centre de Prospective et d'Évaluations (C.P.E.) du Ministère des Armées comporte 9 programmes majeurs, divisés en sous-programmes, eux-mêmes, subdivisés en "éléments de programme".

En fait, chaque "élément de programme" se confond avec un "organisme" --- chaque organisme étant associé à une ou plusieurs missions grâce à un tableau de concordance missions-organismes.

Pour chaque organisme (ou élément de programme), une fiche financière donne l'évaluation de ses divers coûts en équipement et en fonctionnement (1), pour l'année précédente, l'année en cours et les cinq années à venir.

Les travaux sont particulièrement avancés à la Direction de la Gendarmerie où le budget traditionnel de 1968, par chapitres et articles, a été transformé en budget de programme, par analyse puis recatement de toutes les dépenses réelles se rapportant à chacun des 19 éléments de programme de la Gendarmerie. A partir de ces calculs, les coûts fonctionnels prévisibles des années 1969 à 1974 vont être déterminés.

...../

---

(1) - en équipement :

- acquisitions de matériels
- rechange de matériels
- acquisition de terrains
- acquisition d'immeubles et travaux immobiliers

- en fonctionnement :

- rémunérations et charges sociales
- entretien des personnels
- entretien des matériels
- entretien des immeubles
- dépenses d'exploitation et consommations "gratuites"

Restera ensuite à définir des "indicateurs" permettant d'apprécier dans quelle mesure les missions sont remplies et à quels coûts.

: III - L'impact sur le Budget

a) Les "études-pilotes" étant avant tout destinées à "tester" la méthode R.C.B. sur des cas concrets, il n'y aurait rien d'étonnant à ce qu'elles n'aient abouti à aucun résultat tangible sur le plan budgétaire.

De fait, à une exception près, ces résultats ne sont pas apparents. Ils sont pourtant loin d'être négligeables. Ainsi, la Direction du Trésor, pour ses propres besoins, la Direction de la Prévision pour ceux de la Direction du Budget, ont mené à bien des études sur des sujets divers qui ont fourni des éléments d'information utiles.

Il n'en demeure pas moins que parmi tous les travaux entrepris en vue de définir des politiques nouvelles, seule "l'étude pilote de préparation rationnelle des décisions concernant les accidents de la route" a eu des prolongements effectifs. On sait, en effet, qu'une "table ronde" a été constituée à la fin de 1969 en vue de proposer des mesures à effet immédiat ou plus lointain permettant de diminuer le nombre des accidentés de la route. Le budget de 1970 comportait d'ailleurs au chapitre 37-93 des Charges Communes du ministère de l'Economie et des Finances, d'importants crédits destinés à être utilisés par les différents ministères que concerne la sécurité routière (Equipement, Armées, etc...).

L'impact de la R.C.B. sur le Budget doit donc être recherché ailleurs, en l'occurrence dans l'effort entrepris au ministère des Armées pour mettre en oeuvre un système de programmation budgétaire.

...../

b) L'originalité du système 3 P B est d'ordonner la démarche intellectuelle de la méthode R.C.B. suivant une procédure précise.

Cette procédure a été définie très tôt au ministère des Armées --- au moins sous son aspect idéal --- par le Groupe de travail Coût-Efficacité présidé par le Général Delachenal et dont le rapport porte la date du 15 février 1967.

Le "processus d'évaluations et de décisions" qui fut alors proposé s'analyse comme un ensemble cohérent, comprenant de nombreux "retours en arrière" et se caractérisant par de fréquents contacts entre le "décideur" et les "analystes".

Ce processus complexe, dont il est impossible de donner ici une description même sommaire, n'est cependant pas utilisé. Purement théorique, il n'est pas susceptible d'être mis en oeuvre avant que tout le budget du Ministère des Armées soit présenté sous la forme d'un budget de programme.

L'effort du Centre de Prospective et d'Évaluations (C.P.E.) a donc surtout porté depuis deux ans sur la définition de certains concepts et sur l'aspect théorique du système 3 P B.

Les buts du système 3 P B (instrument d'information, de décision et de gestion), ses caractéristiques, ses avantages (notamment la mise en évidence des conséquences des décisions déjà prises) ont fait l'objet de recherches dont les résultats sont consignés dans les deux documents déjà cités : d'une part la note d'information générale de Juin 1968 sur le Système de Planification-Programmation-Préparation du Budget, d'autre part le document de mai 1969 intitulé : le système 3 P B - Instrument d'aide à la décision.

Mais les résultats les plus utiles pour tout développement ultérieur de ce système de programmation budgétaire résident peut-être dans l'approfondissement de nombreux concepts de base :

ccccc/

- distinction de l'aspect statique et de l'aspect dynamique du système, l'aspect statique se matérialisant dans les documents : Plan - Programme - Budget, l'aspect dynamique dans des procédures : planification, programmation, préparation du budget ;

- définition précise de certains termes : finalités, fins, buts, objectifs, missions, utilité, éléments de programme, etc...

- enfin, effort pour cerner les problèmes d'évaluation du "coût" des éléments de programme.

#### IV - L'impact sur le Plan

---

Il est normal que la méthode R.C.B. ait exercé une influence sur les techniques de planification. Loin d'être en contradiction avec l'esprit dans lequel doivent être menés les travaux de planification, l'optique R.C.B. est tout à fait en accord avec lui puisqu'elle fournit le cadre de raisonnement nécessaire pour intégrer correctement trois préoccupations complémentaires : besoins, ressources et efficacité des secondes par rapport aux premiers.

L'expérience du Vème Plan, à travers les difficultés de son exécution, avait d'ailleurs mis en lumière certaines faiblesses : ce Vème Plan était apparu sur de nombreux points comme insuffisamment "opératoire", il avait souffert d'un excès de rigidité et, en dépit de réels progrès, il avait été marqué par un excès de centralisation (1).

...../

---

(1) Commissariat Général du Plan - Commission de l'Economie Générale et du Financement - Note sur la nature du Plan (26 novembre 1969).

Au moment où commençait la préparation du VI<sup>e</sup> Plan, un effort de rénovation fut donc entrepris par les instances compétentes du Commissariat Général du Plan. On peut aisément y reconnaître l'impact de la méthode R.C.B.

Cet impact apparaît notamment dans deux circonstances : d'abord lorsque furent entreprises des études en vue de clarifier le contenu du Plan ; ensuite lorsque furent recherchés les moyens de donner au Plan plus de souplesse.

### 1 - Objetifs et programmes

Dans la conception française, le Plan ne doit pas limiter son ambition à la simple exploration de l'avenir par un jeu de prévisions, mais doit contribuer à définir un ensemble d'objectifs économiques et sociaux à moyen terme, s'exprimant dans des politiques et des programmes.

Conscients des dangers que comportent certaines confusions, les auteurs du IV<sup>e</sup>me Plan avaient déjà souligné l'intérêt qu'il y aurait à mieux distinguer dans le plan la prospective à long terme qui l'éclaire, le contexte prévisionnel qui lui sert de cadre de référence, les objectifs prioritaires inscrits dans ce cadre, l'ensemble des décisions à prendre dans l'immédiat, et le domaine des options réservés à intervenir au cours du temps.

Dans cette même perspective, le V<sup>e</sup>me Plan avait été amené à insister sur les différences séparant hypothèses, prévisions et objectifs. Ces objectifs, plus ou moins détaillés, avaient concerné surtout le volume du Produit Intérieur Brut (P.I.B.), les principaux emplois des biens et services (consommation des ménages, investissements productifs, logement, équipements collectifs), ainsi que le montant des autorisations de programmes à inscrire, pour cinq ans, en matière d'équipements collectifs.

...../

Mais le Vème Plan n'avait peut-être pas tiré toutes les conséquences de ces distinctions. En particulier, la fixation des objectifs n'avait pas toujours été complétée par une étude des programmes d'action qu'ils impliquaient, soit pour leur réalisation directe, soit pour faciliter les mutations qui conditionnaient leur exécution (1).

L'effort de clarification poursuivi à l'occasion de la préparation du VIème Plan devrait amener les "planificateurs" à distinguer, dans le contenu du Plan, entre objectifs, programmes et prévisions, qui précise-t-on "correspondent grosso-modo aux phases de planification, programmation et prévision, distinguée par le P.P.B.S." (2).

A cette référence au P.P.B.S. américain, d'autres documents substituent d'ailleurs une référence directe à la méthode R.C.B., comme par exemple la "Note sur l'utilisation du mode d'approche R.C.B. dans la planification/ programmation des fonctions collectives" (3).

...../

- 
- (1) La Commission des Villes s'est livrée sur ce point à une étude instructive. L'analyse du rapport de la Commission de l'Equipement Urbain du Vème Plan effectuée dans une optique R.C.B. conduit en effet à deux constatations d'une part la Commission de l'Equipement Urbain n'avait pas réellement explicité les missions, buts et objectifs que s'assignaient les pouvoirs publics et elle avait souvent confondu prévisions et objectifs ; d'autre part, quand les objectifs avaient bien été explicités, les moyens n'avaient pas été recherchés de façon systématique et n'avaient pas été définis sous la forme de programmes cohérents.
- (2) Note précitée sur la nature du Plan
- (3) La notion de "fonctions collectives" apparaît pour la première fois dans la préparation d'un plan. Les plans précédents avaient utilisé celle d'"équipements collectifs".

Ainsi, à l'occasion du VIème Plan, certains concepts fondamentaux de la Rationalisation des Choix Budgétaires ont-ils fait leur entrée dans la planification française.

Mais la méthode R.C.B. se caractérise par une confrontation des objectifs poursuivis et des résultats atteints. Aux phases de préparation du Plan et des Programmes succèdent des phases d'observation des résultats atteints et de remise en cause des moyens utilisés comme des objectifs poursuivis. Le point est évidemment de savoir si une remise en cause quinquennale est suffisante.

## 2 - La "planification glissante"

L'importance des aléas qui affectent le domaine économique et social et la décentralisation accrue des décisions économiques rendent de moins en moins praticable une démarche qui se bornerait à tracer avec précision, pour la durée d'exécution du Plan, une voie de développement rigide assortie d'un ensemble exhaustif et bien échelonné de mesures détaillées. Une telle rigidité rendrait le plan inopérant en cas de changements techniques, économiques et sociaux importants (1).

Cette constatation est à l'origine de l'effort de réflexion engagé en vue d'introduire une plus grande souplesse dans l'exécution du VIème Plan, notamment par la mise au point d'une procédure d'adaptation et de révision.

Les "planificateurs" français se sont demandés si, pour donner au Plan son maximum de souplesse, il n'était pas opportun d'adopter un système de "planification glissante", qui en rendant possible une révision annuelle du Plan, offre la solution la plus satisfaisante au problème de l'adaptation du Plan aux aléas.

...../

---

(1) Note précitée sur la nature du Plan.

La planification glissante offre d'indéniables mérites. D'une part elle rend possible une révision "en continu" du Plan, à mesure qu'interviennent les changements dans la conjoncture nationale ou internationale. D'autre part, elle donne aux responsables de l'économie la possibilité d'avoir toujours devant soi une période planifiée pluriannuelle, ce qui n'est pas le cas pour les dernières années d'un plan quadriennal ou quinquennal.

L'éventualité d'un plan glissant a cependant été rejeté au regard de multiples inconvénients :

Sur le plan technique, il n'est pas certain que le prolongement chaque année des esquisses macroéconomiques pour une année supplémentaire donne des résultats satisfaisants.

Sur le plan administratif, l'élaboration d'un plan, avec les études techniques qui l'accompagnent et les procédures de consultation qu'elle suppose, implique la mise en oeuvre d'une machinerie assez lourde que l'on ne saurait mettre en marche chaque année.

Sur le plan politique, enfin, le plan perdant son caractère de rendez-vous quinquennal institutionnalisé, verrait s'affaiblir son rôle d'orientation à moyen terme de l'économie (1).

L'adoption d'un "plan glissant" apparaît cependant comme une conséquence logique d'un recours généralisé à la méthode R.C.B. Le système 3 P B, qui réalise la liaison intime entre la planification, la programmation et le budget, organise d'ailleurs la remise en cause annuelle du plan et du programme.

L'impact de la méthode R.C.B. sur la planification française est en tout cas certain puisque le problème a été évoqué, référence étant faite au P.P.B.S. américain.

D'ailleurs, la mise en oeuvre d'une procédure d'adaptation et de révision du Plan est envisagée :

...../

---

(1) Note précitée sur la nature du Plan.

- mise à jour régulière des prévisions ;
- réexamen à mi-parcours des objectifs du Plan ;
- adaptation annuelle, si nécessaire, de certains programmes à moyen terme.

2ème Partie  
Recommandations

Si les perspectives d'une rationalisation des choix budgétaires sont immenses, les résultats concrets obtenus jusqu'ici sont minces. Au demeurant une réforme aussi ambitieuse ne saurait aboutir en un instant. L'exemple américain est là pour le démontrer.

En 1958, déjà, la "Rand Corporation" travaillait sur le P.P.B.S. et l'analyse de système. Trois ans après seulement, le Département de la Défense l'expérimentait. Ce n'est que sept ans plus tard que la méthode était généralisée à l'ensemble des administrations fédérales. Et c'est au bout de dix ans, dans son message budgétaire pour 1968, que le Président des Etats-Unis était en mesure de faire état des premiers résultats de son application en matière de santé publique, de planification urbaine, de recherche agricole et d'administration fiscale.

En France, dans la mesure où le Ministère des Finances se refuse à procéder par voie autoritaire, le développement de la Rationalisation des Choix Budgétaires dépend bien évidemment de l'impulsion qui lui sera donnée dans chaque administration. La complète réussite de "l'opération R.C.B." n'en paraît que plus lointaine, sinon même quelque peu aléatoire.

Devant les insuffisances reconnues de la technique budgétaire traditionnelle, il est pourtant urgent de remettre en cause de façon systématique les procédures et les méthodes suivant lesquelles sont prises les grandes décisions de l'Etat.

Le Comité Central d'Enquête sur le coût et le rendement des services publics est donc parfaitement fondé à formuler sur ce point des recommandations.

La question essentielle est évidemment de savoir dans quelle mesure il faut tenir compte de l'expérience américaine du P.P.B.S.. Une première sous-partie

...../

sera donc consacrée à rechercher les enseignements dont les administrations françaises pourraient faire leur profit.

Une transposition pure et simple de l'expérience américaine au cas français n'est cependant pas possible et il sera donc ensuite nécessaire de s'interroger sur les éléments qui pourraient accroître les chances de succès de l'opération Rationalisation des Choix Budgétaires.

On essayera d'abord de montrer qu'il serait bon de lier la Rationalisation des Choix Budgétaires à la préparation du Budget (2ème sous-partie).

Mais l'adoption d'une procédure plus contraignante n'est pas suffisante et devrait s'accompagner d'un effort en vue de définir une organisation plus structurée (3ème sous-partie). Enfin, il serait primordial de préciser avec soin les objectifs poursuivis par les réformes ainsi entreprises (4ème sous-partie).

#### I - Tenir compte de l'expérience américaine

-----

L'expérience américaine du P.P.B.S. constitue certainement pour les administrations françaises une source d'enseignements précieux qu'il serait pourtant dangereux de vouloir transposer purement et simplement.

Des différences considérables séparent les deux administrations, notamment dans le domaine budgétaire. On dit souvent que l'administration américaine serait "privée du cadre prospectif des plans de modernisation et d'équipement", mais il faudrait plutôt insister sur les particularités de l'intervention du Congrès en matière budgétaire (1).

...../

---

(1) Normalement le Congrès n'accorde pas directement des autorisations budgétaires. Suivant la procédure traditionnelle, il édicte d'abord la législation qui autorise les "agences" à mettre à exécution un programme particulier et, dans beaucoup de cas, fixe une limite aux sommes qui seront ultérieurement affectées au programme. L'octroi des autorisations budgétaires ---

Malgré ces différences, il n'en demeure pas moins que l'expérience américaine du P.P.B.S. ne peut être ignorée. Plusieurs enseignements, en tout cas, peuvent être utiles pour le développement de l'expérience française.

### 1 - Facteurs de succès et motifs d'échec

Le Bureau du Budget et le "General Accounting Office" ont examiné récemment, et indépendamment l'un de l'autre, le fonctionnement du Planning-Programming-Budgeting System dans les agences civiles et militaires (1).

Cet examen avait deux objets : examiner comment les agences utilisaient les éléments formels de la procédure P.P.B. (formal elements of the P.P.B. process) ; rechercher dans quelle mesure les personnes placées à la tête des agences avaient effectivement recours aux techniques d'analyse pour prendre leurs décisions.

Les résultats auxquels sont parvenus le Bureau du Budget et le "General Accounting Office" ne présentent d'intérêt que dans la mesure où ils mettent en lumière les facteurs exerçant une influence sur le développement du P.P.B.S.. La liste établie ne comporte pas moins de

...../

---

(Suite de la note de la page précédente)

qui permettent d'engager les dépenses --- intervient ultérieurement lors du vote du budget, mais la plupart des autorisations alors accordées sous forme d'"appropriations" ne peuvent dépasser les limites déjà fixées par la législation de base décidant des programmes.

- (1) Cf. Keith E. Marvin et Andrew M. Rouse, The status of PPB in Federal Agencies : A comparative perspective - A compendium of papers - Joint Economic Committee, Congress of the United States, Washington, 1969, (Volume 3).

13 postes :

- (1) L'incertitude sur la question de savoir au profit de qui le P.P.B. était instauré : l'agence ou le Bureau du Budget ?
- (2) L'apparente duplication des efforts requis par le P.P.B. en sus de la procédure budgétaire traditionnelle.
- (3) L'attitude des divers comités du Congrès envers le P.P.B..
- (4) L'attitude du Bureau du Budget.
- (5) L'intérêt porté au P.P.B. par la personne placée à la tête de l'agence.
- (6) La qualification du fonctionnaire chargé de diriger les équipes d'analystes.
- (7) La qualification des analystes.
- (8) Leur nombre.
- (9) L'ancienneté de l'agence ou de ses programmes.
- (10) L'organisation (qu'il s'agisse de la mise en oeuvre des procédures du P.P.B.S. ou des rapports à établir entre les analystes et le "décideur").
- (11) Les difficultés présentées par l'analyse des missions de l'agence.
- (12) La valeur de la structure de programme.
- (13) Les difficultés pour recueillir des renseignements chiffrés.

Cette liste est intéressante. Tout au plus peut-on s'étonner de n'y voir figurer ni les incertitudes sur le concept même de P.P.B., ni les difficultés de mise en oeuvre des techniques d'analyse.

...../

Les commentateurs américains (1) en tout cas citent généralement quatre causes de succès qui, assez curieusement, paraissent moins intéressantes que les causes d'échecs, peut-être parce que les causes de succès dégagées par l'expérience sont très exactement celles qu'une analyse purement théorique du problème aurait permis de déceler :

1°) L'appui de la personne placée à la tête de l'agence.

2°) La forte personnalité du fonctionnaire choisi pour diriger le service responsable, à l'échelon central, des études concernant la mise en oeuvre des nouvelles techniques.

3°) La conviction que le P.P.B. est un outil de décision utile pour l'agence.

4°) Le recours à des analystes qualifiés et en nombre suffisant, surtout à l'échelon central.

Aussi, ce sont peut-être les causes d'échec qui méritent surtout d'être méditées (2) :

(1) Le fait que dans beaucoup d'agences, les personnes placées à leur tête n'aient pas demandé des analyses (program analysis) ou ne les aient pas utilisées pour asseoir leurs décisions lorsque cela était possible.

(2) Le manque d'intérêt et parfois l'opposition de parlementaires ou de comités parlementaires.

...../

---

(1) Même référence.

(2) Robert H. Haveman, The analysis and evaluation of public expenditures : an overview, A compendium of papers - Joint Economic Committee, Congress of the United States, Washington, 1969 (Volume 1).

(3) Le fait que la loi définit rarement de façon claire les buts et les objectifs des programmes et n'accorde pas les sommes nécessaires pour établir les statistiques et réunir les informations nécessaires pour apprécier les résultats obtenus.

(4) L'existence de groupes de pression qui prévoient que des études sérieuses mettront en danger l'importance ou même l'existence de certains programmes.

(5) Les contraintes imposées par le cycle budgétaire annuel.

(6) Une grave insuffisance d'analystes dans les agences civiles.

(7) Une résistance de la part de beaucoup de fonctionnaires fédéraux.

(8) L'absence d'accord sur les solutions à donner à certains problèmes, comme par exemple le choix d'un taux d'actualisation, le calcul de "coûts non-marchands", etc...

(9) Le manque de statistiques à partir desquelles mesurer les "bénéfices" ou les "coûts sociaux".

## 2 - Trois enseignements

Tous les facteurs de succès et motifs d'échec qui apparaissent à l'étude de l'expérience américaine, ne peuvent être retenus à l'usage de la tentative française d'acclimater, dans l'Administration, de nouvelles méthodes de raisonnement et de gestion.

Les enseignements qui peuvent être tirés de cette expérience semblent se réduire à trois : la nécessité de disposer d'analystes qualifiés ; celle de vaincre les résistances aux changements ; enfin l'attention à porter aux implications politiques de la réforme.

...../

### 1°) Les analystes qualifiés

Le Bureau du Budget fait état, pour 16 agences, de 800 analystes ; le "General Accounting Office" de 1.600 personnes employées à plein temps dans 21 agences (dont le Département de la Défense), auxquelles s'ajoutent 2.100 autres à temps partiel, soit un grand total équivalent à 2.500 analystes à temps plein.

Ces chiffres sont élevés, mais restent faibles si l'on songe qu'ils s'appliquent à une administration aussi importante que celle du Gouvernement Fédéral des Etats-Unis. Les agences les plus avancées dans la mise en oeuvre du P.P.B. sont d'ailleurs celles dont les analystes sont les plus récemment formés, ont le moins d'ancienneté dans l'agence et ont la plus vaste expérience. Le nombre absolu des analystes apparaît ainsi comme moins important que leur qualification.

Il est utile au surplus de noter que certaines agences, comme le HEW (Health, Education and Wealth), ont fait de substantiels progrès dans le développement du P.P.B.S. bien qu'au regard des normes reconnues valables par le Département de la Défense (Bureau des analystes de système), le nombre des analystes dont elles disposaient soit regardé comme très insuffisant. La leçon mérite d'être retenue.

La formation de spécialistes en nombre suffisant est une première nécessité. L'effort entrepris par la Direction de la Prévision en vue de former chaque année un certain nombre d'analystes doit donc être poursuivi, sinon même amplifié, et devrait sans doute porter davantage sur la qualité que sur le nombre.

Par ailleurs, un choix devrait intervenir entre les trois formules auxquelles il a été fait recours jusqu'à présent : former des fonctionnaires titulaires, former des contractuels ou passer des contrats avec des bureaux d'études.

...../

La formation de fonctionnaires titulaires - souvent liés à l'Etat pour de nombreuses années par suite des engagements contractés à l'entrée dans les services publics - présente, très vraisemblablement, des avantages certains.

## 2°) Les résistances au changement.

L'introduction de nouvelles procédures ou de nouvelles techniques n'est jamais aisée. L'inertie des services est toujours un problème et si le changement signifie que les choses deviendront plus difficiles pour un service, sans que rien ne lui soit donné "en échange", une plus grande résistance peut être escompté.

Mais il est certaines circonstances qui facilitent le changement.

On a souvent dit que la tâche de M. Mac Namara avait été rendue beaucoup plus facile parce que le volume des autorisations budgétaires accordées au Département de la Défense avait augmenté rapidement pendant la période où le P.P.B.S. était mis en place : les réformes paraissent se faire plus facilement dans les périodes d'aisance budgétaire que dans celles marquées par une recherche éperdue des économies.

Par ailleurs, le soutien des plus hautes instances politiques peut être déterminant.

Aux Etats-Unis, les membres et les comités du Congrès ont adopté des attitudes différentes, allant de l'intérêt le plus évident au scepticisme le plus complet. Certains membres du Congrès ont demandé, par exemple, que leur soient communiquées les études analytiques concernant certains programmes (1). D'autres, au contraire, ont nette-

...../

---

(1) Le Bureau du Budget a dressé la liste des études qu'il considère comme exemplaires. Cf. Selected papers in program analysis (1966-1967) - An annotated bibliography - A compendium of papers, Washington, 1969 (Annexe n° 12, Volume 2).

ment fait savoir qu'ils considéreraient le P.P.B.S. comme une innovation n'ayant aucune importance pour les assemblées parlementaires.

Il y a tout lieu de penser que des réactions toutes semblables se manifesteront dans les enceintes parlementaires françaises. Pour l'instant, d'ailleurs, les débats auxquels a donné lieu le vote des crédits du chapitre 37-93 des Charges Communes du budget de l'Economie et des Finances pour 1970 montrerait plutôt un excès d'intérêt (1).

Il est cependant hors de doute que le Parlement doit être associé au développement des techniques de Rationalisation des Choix Budgétaires. La logique du régime parlementaire le commande, comme l'intérêt même des promoteurs de la méthode R.C.B. : les risques d'échecs seraient élevés si l'idée s'accréditait que cette méthode n'a d'autre visée que d'accroître le pouvoir des techniciens de l'Administration sur l'Etat.

Par conséquent, un soin tout particulier devrait être apporté, dès maintenant, à fournir aux parlementaires une exacte information sur la nature et les techniques de la R.C.B.. De même qu'elle a entrepris de "sensibiliser" les directeurs d'administration centrale à la R.C.B., la Direction de la Prévision devrait s'attacher à faire de même vis-à-vis des sénateurs, des députés et des membres du Conseil Economique et Social.

Mais l'essentiel, cependant, réside dans l'impulsion que les Ministres et leurs Cabinets sauront donner à "l'opération R.C.B.". Une volonté claire et soutenue devrait se manifester aux plus hauts échelons. En raison de ses implications politiques, la Rationalisation des Choix Budgétaires exige, d'ailleurs, une ferme volonté politique.

...../

---

(1) Journal Officiel - Assemblée Nationale, 2ème séance du 22 novembre 1969, p. 4313 et suivantes.

### 3°) Les implications politiques.

Les soucis d'un parlementaire américain ont été fort bien présentés par le Sénateur William Proxmire, Président du "Subcommittee on economy in Government", dans la préface qu'il a rédigée pour présenter un ensemble d'études consacrées au P.P.B.S. et réunies dans un ouvrage édité pour les besoins du Comité économique conjoint du Congrès (Joint economic committee) (1).

En matière budgétaire, écrit-il, la procédure parlementaire est un exemple classique d'un mauvais processus de décision (inexplicit, closed and uninformed decision). Lorsque des programmes leur sont présentés, les membres du Congrès devraient disposer des informations et des données qui leur permettraient de soulever et de discuter les "vrais problèmes".

Il faut donc, continue le Sénateur William Proxmire, développer la capacité du Congrès à poser les "vraies questions". Mais, pour y parvenir, faut-il envisager l'accroissement substantiel des moyens dont le Congrès dispose en propre, par exemple par la création d'un "bureau spécial d'analyse budgétaire" ? ou suffit-il de s'en remettre au "General Accounting Office", après avoir accru ses possibilités en matière d'analyse budgétaire ?

Le Sénateur William Proxmire ne tranche pas, mais affirme qu'en tout état de cause, le Congrès devrait obtenir certaines informations :

- d'abord sur l'efficacité de chaque programme, en termes de coût-avantages ;
- ensuite sur les dépenses qui sont impliquées par les décisions antérieures et, pour les nouveaux programmes, celles qu'ils impliquent pour les 5 à 10 ans à venir ;

...../

---

(1) The Analysis and Evaluation of public expenditures : the P.P.B.S. system - A compendium of papers - Washington, 1969.

- enfin, le Congrès ne devrait pas simplement accepter ou rejeter une recommandation de l'Administration : des solutions alternatives devraient lui être présentées, accompagnées d'analyses portant sur les coûts et les avantages de chacune (1).

Des demandes similaires, si elles sont formulées par des parlementaires français risquent évidemment d'accroître la liste déjà longue des documents établis à l'intention des Assemblées, mais dont l'utilité réelle reste à démontrer. On peut s'interroger, par exemple, sur l'intérêt que présentait le fascicule budgétaire intitulé "Coût et rendement des services publics", qui de 1957 à 1965 fut produit chaque année à l'appui des projets de lois de finances.

A vrai dire cependant le danger se situe sur un autre plan.

Il est d'abord à craindre que les documents fournis donnent seulement aux parlementaires l'illusion de mieux appréhender les choix.

Par ailleurs, il serait vain de se dissimuler que la publicité donnée aux résultats de certaines études peut avoir des conséquences graves. Les réactions d'une opinion publique plus ou moins bien éclairée sont toujours

...../

---

(1) "Nous avons également besoin d'informations sur les résultats de chaque programme selon le niveau de revenu, la race et la localisation géographique, --- sur son impact d'équité (its equity impact). Pour nous parlementaires, cette information est souvent aussi importante que l'information sur l'efficacité du programme" (p. XI).

(We also need information on the distributional pattern of project outputs by income level, race, and geographic location --- its equity impact. This information is often as important to those of us in the legislative branch as is the efficiency information.)

à redouter. L'exemple récent du "Rapport Vedel" doit être ici rappelé (1).

Dans ces conditions, il convient d'ores et déjà de prévoir l'écueil majeur sur lequel risque de sombrer la Rationalisation des Choix Budgétaires : par crainte des réactions aux "vrais problèmes" et aux "vraies questions", les administrations pourraient hésiter à recourir aux techniques modernes d'aide à la décision ; seules les décisions mineures seraient alors "scientifiquement" préparées ; les affaires majeures continueraient à être traitées selon les méthodes traditionnelles d'approximation et de faux-semblant.

## II - Lier la Rationalisation des Choix Budgétaires à la préparation du budget

Considérée dans son ensemble, "l'opération R.C.B." paraît se caractériser par la diversité des approches et, de fait, il semble bien que l'insertion de la méthode R.C.B. dans l'Administration puisse s'opérer

...../

---

(1) En traitant logiquement les quelques rares données disponibles, le rapport sur les "Perspectives à long terme de l'agriculture française" fait appel, sans le dire explicitement, aux techniques de l'analyse de système :

- 1) délimitation du problème ;
- 2) recherche des différents objectifs concevables ("finalités possibles") ;
- 3) examen des solutions alternatives proposées ("modèles extrêmes" et "modèles intermédiaires"), appréciation des conséquences possibles sur les objectifs concevables, remise en cause de ces objectifs, choix d'une politique ("le modèle d'adaptation des capacités de production").

de trois façons :

1°) On peut lancer un nombre sans cesse plus grand d'études ponctuelles pour former des analystes à "l'analyse de politique" et habituer les "décideurs" au nouvel outil mis à leur disposition.

2°) On peut, au contraire, s'attaquer directement à une structure d'objectifs/programmes dans le double espoir d'être en mesure de présenter rapidement un budget sous la forme d'un budget de programme, ensuite de disposer de renseignements chiffrés par objectifs ou par missions.

3°) On peut, enfin, en négligeant provisoirement les deux autres approches, s'attacher à créer en priorité une structure d'accueil à la Rationalisation des Choix Budgétaires en mettant en place une comptabilité susceptible de faire apparaître les coûts de l'Administration par type d'activités ou par type d'organismes.

Il serait présomptueux de vouloir tirer d'une expérience de deux années des enseignements définitifs permettant de recommander une approche plutôt qu'une autre.

Au demeurant, le problème n'est peut-être pas dans le choix d'une approche particulière.

L'objectif de la Rationalisation des Choix Budgétaires est connu : apporter plus de rationalité dans le domaine des décisions administratives de tous ordres, que ces décisions concernent l'Administration qui se gère elle-même, ou qu'elles concernent la gestion des services publics, par la voie réglementaire, par la production de biens ou de services, par le moyen d'interventions diverses telles que la réalisation d'équipements, les subventions ou les prêts.

Mais si l'objectif est connu, la liaison qui peut exister entre la R.C.B. et le Budget reste dans le vague.

Cette attitude est logique si l'on admet que la R.C.B. n'est qu'une méthode à laquelle les responsables

...../

des services publics peuvent avoir recours pour étudier des problèmes spécifiques (par exemple la sécurité routière) ou des problèmes d'ensemble, au premier rang desquels le problème budgétaire (répartir un ensemble de ressources et de moyens entre un ensemble de missions et d'objectifs). Le système de Planification, Programmation, Préparation du Budget (3 P B) constituerait alors une application particulière de la méthode R.C.B. au domaine budgétaire.

Considérer la "Rationalisation des Choix Budgétaires" comme une "méthode" n'est cependant guère satisfaisant car cette prétendue "méthode" apparaît en réalité comme le mélange quelque peu arbitraire d'une technique d'aide à la décision et d'un système de gestion.

Cette technique d'aide à la décision correspond aux trois premières phases de la démarche intellectuelle qui est sensée caractériser la Rationalisation des Choix Budgétaires ; elle porte aux Etats-Unis le nom "d'analyse de système" ou même plus succinctement celui "d'analyse". Quant au système de gestion, qui correspond aux deux dernières phases du "processus R.C.B.", il est assez communément pratiqué sous le nom générique de "gestion par objectifs".

Si bien qu'en définitive on est amené à penser que le sigle R.C.B. recouvre deux choses différentes : d'une part une technique d'analyse des politiques, d'autre part un système de programmation budgétaire. Qu'il soit fait appel aux techniques d'analyse pour apprécier les mérites respectifs des solutions alternatives proposées au cours des phases de planification et de programmation ne saurait justifier un tel rapprochement.

Les incertitudes qui affectent la notion de R.C.B. n'ont cependant d'importance que dans la mesure où elles contribuent à faire oublier que la Rationalisation des Choix Budgétaires trouve son origine dans le système américain de Planning-Programing-Budgeting dont le fonctionnement est étroitement lié au cycle budgétaire.

Lier les grandes décisions politiques au déroulement du cycle budgétaire se justifie d'abord parce que

...../

presque toutes les décisions importantes de l'Etat entraînent des dépenses et nécessitent par conséquent l'octroi de moyens financiers. Mais l'argument majeur qu'il convient d'invoquer est autre. Il faut prendre conscience en effet du danger qu'il y aurait à laisser la R.C.B. se développer en marge du budget.

Ce danger est double.

En premier lieu, il est à craindre que le choix des "études analytiques" --- pour reprendre ici la terminologie américaine (analytical studies) --- ne corresponde pas à ce qui serait réellement nécessaire pour éclairer les décisions budgétaires importantes. "L'analyse" et la rationalisation du budget poursuivraient ainsi des routes divergentes.

En second lieu, si rien n'est organisé pour contraindre les services à soulever les "vrais problèmes" et à aborder les "vraies questions", il est probable qu'ils auront trop tendance à s'abandonner au laisser-aller traditionnel. Au contraire, lier la rationalisation des décisions à la préparation du budget paraît susceptible d'accroître dans de grandes proportions les chances de voir préparer les décisions de façon plus efficace.

Le but de la Rationalisation des Choix Budgétaires étant d'éclairer les décisions budgétaires, il faut que la décision d'effectuer telle ou telle analyse, soit prise en fonction des besoins et des priorités du budget. Pour y parvenir il n'est, semble-t-il, de meilleur moyen que d'intégrer l'analyse dans la procédure budgétaire, c'est-à-dire, en définitive, de mettre en oeuvre une procédure parfaitement définie dans laquelle l'analyse trouve sa juste place.

Le système 3 P B de Planification, Programmation, Préparation du Budget donne justement à l'analyse cette place de choix. Par son aspect formel, en tout cas, le système 3 P B possède, à n'en pas douter, une vertu contraignante indiscutable.

...../

Ce qui en l'occurrence est essentiel réside cependant moins <sup>dans</sup> l'effort de planification et de programmation que dans l'existence d'un budget présenté sous la forme d'un budget de programme. C'est au vu de ce budget, en effet, qu'il sera possible de décider des questions dont il y a urgence à entreprendre l'analyse.

Il convient par conséquent que les efforts à venir portent en priorité sur les travaux ayant pour objet, d'une part d'établir les structures d'objectifs/programmes des ministères, d'autre part de fournir les divers documents qui éclairent ces structures.

Sans même être intégrée dans un système de programmation budgétaire, une structure de programme est souvent utile en ce qu'elle oblige les responsables à concentrer leur attention sur les objectifs de leurs services et sur les moyens mis à leur disposition. En outre, si la structure de programmes est bien faite, elle éclaire les alternatives possibles qui ne seraient pas examinées autrement. Finalement la structure de programme peut révéler des objectifs et des solutions qui n'avaient pas été envisagées jusque là et qui ne le seraient pas, sauf à couvrir l'ensemble des activités du service par des études analytiques engagées peut-être au hasard.

Sans doute la Direction du Budget pourrait-elle, avec l'aide de la Direction de la Prévision, procéder elle-même aux études analytiques qui peuvent lui sembler nécessaires pour conforter certains choix budgétaires. Mais il est peu probable --- et il n'est peut-être pas souhaitable --- que ces deux directions possèdent jamais les moyens en personnel suffisants pour mener ces études à bien. La collaboration des ministères dépensiers est donc nécessaire et, sauf exceptions très rares, ceux-ci ne devraient pas être privés du droit de préparer eux-mêmes les choix qui les concernent.

La décision d'entreprendre les études analytiques ne doit pas cependant être laissée entièrement à l'initiative et au bon vouloir des administrations. Il serait bon qu'une procédure formelle soit prévue qui,

...../

d'une part déterminerait les conditions dans lesquelles la Direction du Budget pourrait réclamer de telles études, d'autre part préciserait les éléments essentiels que ces études devraient comprendre.

S'il est peut-être trop tôt pour éditer un "guide" à l'usage des "analystes" et des "décideurs", il est d'ores et déjà possible de prévoir les procédures à respecter pour aboutir plus rapidement à la rationalisation des décisions.

### III - Choisir une organisation mieux adaptée.

---

"L'opération R.C.B." a reposé depuis son origine sur quelques personnes seulement et il n'est pas aventuré de soutenir que l'organisation administrative n'a pas été réellement "pensée". Elle est en tout cas mal adaptée à une extension importante des travaux.

a) Dans chaque ministère, le cadre administratif dans lequel se développe la Rationalisation des Choix Budgétaires est un cadre de circonstances. La formule militaire : "Un chef, une mission, des moyens" ne semble guère s'y appliquer. Les réalisations les plus notables, en tout cas, sont le fait de services que l'on peut qualifier de "services d'études" (Service des Affaires Economiques et Internationales au Ministère de l'Equipe-ment, Centre de Prospective et d'Evaluations au Ministère des Armées, Bureau d'Etudes et de Coordination au Ministère de l'Intérieur, etc...).

Faut-il y voir la marque d'une supériorité des "scientifiques" sur les "administratifs" ou, plus probablement la démonstration d'une vérité toute simple : les services d'études, du fait même qu'ils ne sont pas surchargés par des tâches de gestion, sont plus à même d'entreprendre les travaux qu'impliquent les profondes réformes envisagées. Ce serait donc la "disponibilité" qui serait un facteur essentiel dans le développement de l'opération R.C.B..

...../

Aussi peut-on suggérer, sans risque de trop s'aventurer, que la meilleure structure administrative serait celle qui ferait d'un service d'études la cheville ouvrière de la réforme, --- le soin d'assurer la coordination nécessaire étant éventuellement confié à un "Comité" réunissant les directeurs d'administration centrale et les chefs de service intéressés.

Au demeurant, l'essentiel de la Rationalisation des Choix Budgétaires réside dans les "analyses" qui devront être entreprises pour définir des alternatives et justifier des choix. Une fois une procédure budgétaire mise en place, une fois un budget de programme établi, les "analyses" constitueront même les seuls éléments nouveaux produits de façon répétitive au cours du cycle budgétaire.

Sans doute serait-il souhaitable que tous les fonctionnaires "cadre A" soient capables de mener à bien ces "études analytiques", mais ce serait faire preuve de beaucoup d'optimisme que de penser qu'il en sera ainsi dans un avenir proche ; il faut admettre que pendant longtemps les seuls spécialistes dont disposeront les Ministères pour procéder aux études de rationalisation des choix seront ceux groupés au sein des différents services d'études.

Dans un avenir lointain, chaque grande direction possèdera peut-être en propre un Bureau d'analyse. Pour l'instant, toutefois, on peut penser que l'existence, dans chaque ministère, d'un service central d'études sera suffisant pour mener à bien l'effort engagé, des groupes de travail "inter-directions" ou "inter-services" étant seulement créés à la demande, suivant les nécessités du moment.

b) La réforme de structure la plus urgente ne concerne cependant pas les différents ministères, mais le niveau interministériel.

...../

Jusqu'ici la Direction de la Prévision a joué un double rôle dans le développement de la Rationalisation des Choix Budgétaires : d'une part, dans le cadre de ses attributions normales, elle assume la responsabilité de différents travaux entrepris pour le compte du Ministère des Finances ; d'autre part, elle participe aux études lancées par d'autres administrations, qu'elle leur fournisse des spécialistes ou qu'elle anime des groupes de travail. Dans cette dernière hypothèse encore plus que dans les autres, la Direction de la Prévision agit comme si elle était l'organisme interministériel spécialement chargé de donner une impulsion à l'ensemble des ministères.

Que la Direction de la Prévision ait assumé cette responsabilité correspond, sans aucun doute, à sa vocation. Le décret du 9 juillet 1965 qui crée au Ministère des Finances une Direction de la Prévision, charge en effet ce service, entre autres attributions : "De contribuer à la définition et au perfectionnement des techniques d'analyse permettant de calculer le coût, de mesurer la rentabilité et d'évaluer les effets économiques directs et indirects d'une opération donnée!"

Les fonctionnaires concernés semblent cependant parfaitement conscients du fait que le rôle et l'efficacité de la Direction de la Prévision dépend de la bonne volonté des administrations avec lesquelles ils sont en rapport et qui n'ont aucune espèce d'obligation à leur égard.

Il est à ce propos curieux de noter que la responsabilité de "l'opération R.C.B. n'a pas été confiée à une mission interministérielle, alors que cette formule rencontre pourtant un préjugé si favorable. Une "mission R.C.B." a bien été créée pour expérimenter les méthodes de rationalisation des choix au sein du Ministère de l'Economie et des Finances, mais par contre sur le plan interministériel aucun organisme n'a été prévu, hormis le Comité Consultatif présidé par le Secrétaire d'Etat au Budget, et qui est mieux connu sous le nom de Groupe Central R.C.B..

Peut-être l'effort d'impulsion aurait-il été mieux assuré s'il avait été demandé, sinon à un Secréta-

...../

riat d'Etat ou à une Délégation (la Rationalisation des Choix Budgétaires n'a encore l'audience ni de la Réforme Administrative, ni de l'Informatique), mais à une mission interministérielle.

S'il n'y a pas lieu de recommander aujourd'hui la création d'une telle mission, par contre, pour jouer complètement le rôle d'un véritable pivot de "l'opération R.C.B.", le Groupe Central R.C.B. devrait sans doute être réorganisé et doté des moyens d'action qui lui manquent. Mais suffira-t-il d'en élargir la composition, de lui donner formellement compétence de veiller à la coordination des études entreprises dans les différents ministères, de prévoir enfin des réunions périodiques et la publicité d'un rapport annuel ?

Quelle que soit en tout cas la formule finalement retenue ---- réorganisation du Groupe Central R.C.B. ou création d'une mission interministérielle --- c'est nécessairement la Direction de la Prévision qui disposera pour longtemps encore des spécialistes les plus nombreux et peut-être les plus avertis et c'est logiquement cette direction qui assurera le secrétariat de l'organisme interministériel d'impulsion, de conception et de coordination.

Il semble en effet difficile d'envisager la création d'un "Service interministériel de Rationalisation des Choix Budgétaires" distinct de la Direction de la Prévision. Le Ministère de l'Economie et des Finances doit disposer d'un service susceptible de mener à bien les études économiques dont il a besoin pour asseoir ses propres choix. La création d'un nouveau service auprès du Groupe Central R.C.B. ou auprès d'une éventuelle mission interministérielle s'effectuerait peut-être à l'origine aux dépens de la Direction de la Prévision, mais la nouvelle organisation conduirait inéluctablement à une fâcheuse duplication des services et des efforts.

La Direction de la Prévision est donc logiquement appelée à jouer le rôle de service d'exécution de l'organisme interministériel dont il convient d'envisager

...../

la réorganisation ou la création. Il ne serait pas mauvais qu'une décision gouvernementale l'indique avec précision.

#### IV - Préciser avec soin les objectifs poursuivis.

---

Le souci de rationaliser les choix budgétaires est né d'un certain nombre de constatations (1) :

- les dépenses de l'Etat s'accroissent plus rapidement que le produit national brut, faisant de ce fait peser sur l'économie un risque réel ;

- dans la pratique, l'octroi des crédits budgétaires est quasi-automatique puisque l'on se dispense d'examiner les "services votés" qui représentent pourtant de 80 à 90 % du total du budget (2) ;

- qu'il s'agisse de la préparation du budget ou même du plan, la justification des besoins présentés par les ministères dépensiers est encore largement qualitative ; les avantages économiques qui doivent découler de la réalisation des divers objectifs visés sont rarement rendus mesurables.

La tâche des administrations responsables et tout particulièrement de la Direction du Budget en devient plus difficile. La qualité du dialogue entre cette dernière et les services dépensiers s'en ressent : elle est souvent

...../

---

(1) Cf. La déclaration de M. J. Chirac, Secrétaire d'Etat à l'Economie et aux Finances, à l'ouverture du séminaire des directeurs d'administration centrale du Château d'Artigny, 7 février 1969.

(2) Cf. Bidegain, le Budget et le Plan, Rapport au Conseil Economique et Social, J.O., Avis du CES n° 22 du 19 décembre 1967.

faite de plus d'impatience que d'adhésion à un système de choix objectif et incontesté. Il n'est donc pas étonnant que le désir se soit fait jour de substituer des options éclairées et systématisées au compromis que représente l'arbitrage budgétaire traditionnel.

Lier la rationalisation des choix budgétaires à la préparation du budget présenterait donc un intérêt considérable dans la mesure où les services seraient obligés de justifier leurs décisions par la production d'analyses appropriées. Les responsables américains du P.P.B.S. ont d'ailleurs estimé que le recours à une procédure contraignante (formal system developed for PPBS) était une nécessité si l'on voulait que les nouvelles techniques de préparation des décisions se répandent rapidement dans les administrations publiques.

Si le but poursuivi est donc bien la remise en cause systématique des procédures d'évaluation et de choix des objectifs de l'action administrative, par contre l'objectif de "l'opération R.C.B." est de développer, au sein des administrations, l'emploi des techniques modernes de prise de décision.

Ainsi formulé, l'objectif poursuivi n'est cependant pas exempt d'une certaine ambiguïté qui pourrait s'exprimer sous la forme d'une interrogation : au profit de qui s'opèrera la Rationalisation des Choix Budgétaires ? Au profit de la Direction du Budget ou au profit des administrations dépensières ?

Sans doute, pour sa valeur contraignante, est-il souhaitable de lier la Rationalisation des Choix à la préparation du budget. Mais cette contrainte ne doit pas être comprise comme signifiant que la R.C.B. se réduit à la production d'un nouveau type de justifications des demandes de crédits. La Rationalisation des Choix Budgétaires ne devrait pas apparaître comme une nouvelle exigence de la Direction du Budget, mais comme un effort pour améliorer la valeur des décisions prises par les différents services dépensiers. La R.C.B. n'est en définitive qu'une des voies par lesquelles les techniques du management moderne peuvent pénétrer dans les administrations.

...../

Si la Rationalisation des Choix Budgétaires devait apparaître comme un succédané des multiples "commissions des économies" qui se sont succédé depuis vingt ans, ou bien encore comme une nouvelle modalité de la "révision des services votés", on pourrait prédire sans grands risques que l'aventure se solderait une fois encore par un échec.

Au demeurant, les apaisements donnés par la Direction du Budget, aussi solennels soient-ils, ne suffiront peut-être pas à calmer les inquiétudes de certains services. Les conséquences psychologiques seraient graves si dans les administrations dépensières les premières études analytiques se traduisaient toujours par des amputations de crédits.

Comme les mauvais esprits n'ont déjà pas manqué de le faire remarquer, le sigle R.C.B. se lit de deux façons : Rationalisation des Choix Budgétaires, mais aussi Réduction des Crédits Budgétaires. C'est sans doute le but. Ce n'est pas l'objectif./.

=====



## Annexe n° 1

Liste des personnes consultées

- 13 Novembre 1969 : M. Ph. Huet, Ministère de l'Economie et des Finances, Mission R.C.B.
- 15 Novembre 1969 : M. Le Noanc, Direction de la Prévision.
- 21 Novembre 1969 : M. Bocognano, Direction de la Prévision.
- 1er Décembre 1969 : M. H. de l'Estoile, Ministère des Armées, Centre de Prospective et d'Evaluations.
- 3 Décembre 1969 : M. Bozon, Ministère de l'Equipement, Service des Affaires Economiques et Internationales.
- 4 Décembre 1969 : M. Théry, Ministère des P et T, Direction Générale des Télécommunications, Service des Programmes et des Etudes Economiques.
- 9 décembre 1969 : M. Malafosse, Direction du Budget.
- 15 décembre 1969 : MM Germain et Lotrous, Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Affaires Administratives et Financières.
- 16 Décembre 1969 : M. Desport, Direction de la Prévision (Section de la Recherche et Informatique).
- 16 Décembre 1969 : : M. Ullmo, Commissariat Général du Plan.
- 17 Décembre 1969 : M. Auberger, Ministère de l'Economie et des Finances, Mission R.C.B.
- 18 Décembre 1969 : M. Bréaud, Direction de la Prévision
- 22 Décembre 1969 : M. Morin, Ministère de l'Agriculture, Sous-direction des Etudes.
- 23 Décembre : M. Colloch, Ministère des Affaires Sociales, Services des Etudes et Prévisions.
- 24 Décembre 1969 : M. Marbach, Ministère du Développement Industriel, Direction Générale de la Politique Industrielle.

. . . . . /

- 7 Janvier 1970 : M. Theau, Ministère de l'Agriculture,  
Service des Affaires Financières.
- 12 Janvier 1970 : M. Perrier, Directeur de la Gendarmerie  
et M. le Colonel Boin.
- 12 Janvier 1970 : M. J. Giscard d'Estaing, Cabinet du  
Ministre de l'Education Nationale.  
et M. Biju-Duval, Service du Budget
- 13 Janvier 1970 : MM. Dofing et Heidt, Ministère des  
Armées, Direction des Services Finan-  
ciers.
- 14 Janvier 1970 : M. Lévy-Lambert, Direction de la  
Prévision.
- 15 Janvier 1970 : M. le Colonel Boin et M. le Commandant  
Debeaux, Direction de la Gendarmerie,  
Bureau R.C.B.-Informatique.
- 16 Janvier 1970 : M. Ternier, Direction de la Prévision
- 21 Janvier 1970 : MM. Mayet, Yoncourt et Bosc, Ministère  
de l'Equipement, S.A.E.I. (Commission  
des Villes du Commissariat Général  
du Plan).
- 23 Janvier 1970 : MM. Mentré et Flichy, Direction du  
Trésor.
- 28 Janvier 1970 : M. Iraderic, Ministère de l'Education  
Nationale.
- 30 Janvier 1970 : M. Bocognano, Direction de la Prévi-  
sion.
- 24 Février 1970 : M. Le Noanc, Direction de la Prévision.

Annexe n° 2  
-----Notice bibliographiqueSur le Planning-Programing-Budgeting System.

Il n'existe pas d'ouvrage en langue française. On pourra toutefois se reporter aux quelques pages que Jean RIVOLI consacre au P.P.B.S. dans son livre : Le budget de l'Etat, Seuil, 1969.

Les articles de vulgarisation sont trop nombreux pour être cités, mais on consultera avec profit les deux articles de M. E. ANDREANI :

. Une révolution budgétaire ? Le planning-Programing-Budgeting System, paru dans la Revue de Science Financière, n° 2 d'Avril-Juin 1968.

. Budget de Programme et Rationalité de la décision publique, paru dans la Revue Economique, n° 4 de Juillet 1968.

En langue anglaise, la littérature, par contre, est considérable, qu'il s'agisse d'ouvrages, d'articles de revues ou de publications officielles.

Parmi les publications officielles les plus récentes, on doit mentionner pour leur intérêt souvent exceptionnel :

(1) Publiées par le "Subcommittee on National Security and International Operations of the Committee of Government Operations (United States Senate)":

. Planning-Programing-Budgeting - Initial Memorandum, Washington, 1967.

. Planning-Programing-Budgeting - Uses and abuses of analysis, par Janes R. Schlesinger, Director of Strategic Studies at the  <sup>RAND</sup> Corporation, Washington, 1968.

...../

(2) Publié par le "Subcommittee of Economy in Government of the Joint Economic Committee (Congress of the United States)" :

The analysis and evaluation of public expenditure : the PPB System - A compendium of papers, 3 volumes, Washington, 1969.

Méritent une attention tout spéciale :

(I) La préface du Sénateur William PROXMIRE, Président du "Subcommittee on Economy in Government", intitulée : PPB, the agencies and the Congress (Volume 1).

(II) The status and next steps for planning, Programming, and Budgeting, par Jack W. CARLSON, Assistant Director for Program Evaluation of the U.S. Bureau of the Budget (Volume 2).

(III) The status of PPB in federal Agencies - A comparative perspective, par Keith E. MARVIN, Associate Director of the Office of Policy and Special Duties at the General Accounting Office, et Andrew M. ROUSE, Director of the Ressources Planning Staff at the Bureau of the Budget (Bolume 3).

(IV) Systems for analysis : PPB and its alternatives. par Allen SCHICK, Research Associate at the Brookings Institution (Volume3).

davsky (V) Rescuing policy analysis from PPBS, par Aaron Wil-  
Professeur de Science Politique à l'Université de Cali-  
fornie à Berkeley, associé au Center for Planning and  
Development Research. (\*)

#### Sur la Rationalisation des Choix Budgétaires

Il n'existe aucun ouvrage, mais un très grand nombre d'articles de vulgarisation. On aura intérêt à consulter :

1) Administration, Revue d'information publiée par l'Association du Corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, n° 66, 1969-2.

---

(\*) M. Aaron Wilhovsky est un détracteur connu du PPBS.

2) Bulletin du P.C.M., Association professionnelle des Ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Mines, Octobres 1969 : Les méthodes modernes de gestion.

3) Le Bulletin de l'Economie et des Finances, n° 48 - Juillet-Septembre 1969.

L'article de M. DUGROS, La Rationalisation des Choix Budgétaires, paru dans le n° de Juillet-Septembre 1969 de la Revue de Science Financière, n'apporte rien de nouveau sur le sujet.

Sur le système 3 P B

On peut consulter l'article de M. H. de l'Es-toile, paru dans un numéro hors série de la revue Direction (Septembre 1969) : PPBS, 3PB, RCB.

Sur les techniques du P.P.B.S. et de la R.C.B.

La revue Statistiques et Etudes Financières a publié deux documents essentiels :

1°) N° 239 de Novembre 1968 (supplément) : Appréciation de la rentabilité économique des investissements (Note de méthode provisoire) (\*)

2°) N° 251 de Novembre 1969 : L'analyse de système dans la R.C.B., texte établi par la division "Rentabilité des investissements" de la Direction de la Prévision.

...../

---

(\*) Cette note de la Direction de la Comptabilité Publique (Service des Etudes) et de la Direction de la Prévision (Division des Actions économiques publiques) avait été diffusée dans l'Administration en Janvier 1968.

On se reportera également avec profit à G. d'Aumale, La programmation des décisions, collection SUP, PUF, 1968.

Sur les expériences étrangères

Bien que la traduction française laisse à désirer, on peut consulter l'article de M. Sven Ivar IVARSON, Directeur du contrôle financier à l'Office National des comptes, paru dans le n° 4 d'Informatique et Gestion (Janvier 1969) : Informatique et Finances Publiques en Suède (Planification - programmes - budget).

Documentation réunie

Direction de la Prévision

Dossier remis aux stagiaires du premier stage de Marly-le-roi (Novembre 1968).

Dossier constitué en vue du stage de l'Abbaye de Royumont (Novembre 1969).

Centre de formation professionnelle et de perfectionnement

Conférences sur la rationalisation des choix budgétaires (Avril-juin 1969).

Direction de la Prévision

Rapport sur le programme EGIDE (Janvier 1969)

Programme EGIDE - Rapport interimaire - 1er juillet 1969

Direction du Trésor

Note pour le Ministre sur les méthodes de rationalité des choix et critères de rentabilité, 7 Novembre 1969.

Commissariat Général du Plan

Commission de l'Economie Générale et du Financement :  
Note sur la nature du Plan, 26 Novembre 1969.

La programmation des fonctions collectives dans le VIème Plan, Novembre 1969.

Note sur l'utilisation du mode d'approche R.C.B. dans la planification/Programmation des fonctions collectives (sans date).

...../

Commission des Villes : Note sur la rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.), 3 Novembre 1969,

Analyse du rapport de la Commission de l'Equipement Urbain du Vème Plan dans une critique R.C.B.

Ministère des Armées.

Rapport du Groupe de Travail "Coût-efficacité", 15 février 1967.

Guide pour la présentation des études coût-efficacité (1ère édition) 2 octobre 1967.

C.P.E. : Le système de Planification-Programmation-Préparation du Budget - Note d'information générale, 1ère édition, Juin 1968.

C.P.E. : Le système Planification-Programmation-Préparation du Budget - instrument à l'aide à la décision - Mai 1969.

C.P.E. : Le problème des coûts dans le Système 3PB - Première transformation d'un budget voté en budget de programme 2ème édition du 29 Septembre 1969.

Direction de la Gendarmerie

Dossier concernant l'expérimentation du système de "Planification-Programmation-Préparation du Budget" sur la Gendarmerie.

Ministère de l'Equipement et du Logement

S.A.E.I. : Introduction des méthodes modernes de programmation et de gestion au Ministère de l'Equipement et du Logement (Septembre 1968).

S.A.E.I. : Opération pilote R.C.B. - Gestion - Informatique, Programme 1969.

...../

Groupe d'étude PRDA-Accidents de la Route : Etude Pilote de préparation rationnelle des décisions concernant les accidents de la route, Rapport au Ministre (14 annexes) Mars 1969.

Etude d'un système de gestion applicable aux directions départementales de l'Equipement, 14 septembre 1969.

Ministère du Développement Industriel et Scientifique

Commission de l'Informatique et de la R.C.B. : Introduction de l'Informatique et de la R.C.B. au Ministère du développement industriel et scientifique, Octobre 1969.

Ministère des P et T - Direction Générale des Télécommunications.

Note sur la préparation du budget d'équipement de 1970.

Classement des activités des Télécommunications.

Ministère de l'Intérieur

Direction Centrale des Affaires Administratives et financières ; Détermination des crédits à ouvrir au titre du budget 1970 en fonction des objectifs fixés pour introduire les méthodes R.C.B. au Ministère de l'Intérieur, Juin 1969.

Mise en place d'un système de gestion prévisionnelle au Service des Transmissions du Ministère de l'Intérieur, Juin 1969.

Introduction des Techniques de Rationalisation des Choix budgétaires - Rapport d'étude concernant le système de recueil des données de la comptabilité des crédits (Société G2A) (sans date).

Introduction des techniques de rationalisation des choix budgétaires, Société SEMA (Juillet 1969).

...../

Service National de la Protection Civile : Rationalisation des Choix Budgétaires, septembre 1969.

Ministère de l'Agriculture

Service des Etudes Economiques : Document pour la définition d'une politique économique en Agriculture, 6 août 1968.

Sous-Direction des Etudes : Analyse de la Politique agricole française à travers les dépenses budgétaires, 1962-68.

Sous-Direction de la Prévision : Etude R.C.B. Brucellose - Rapport technique, 6 Mai 1969.

Ministère des Affaires Sociales

Groupe R.C.B. Maladies mentales : Note de présentation de l'étude de rationalisation des choix budgétaires concernant les maladies mentales, Document provisoire, Juillet 1969.

Etude économique de la rentabilité de la vaccination B.C.G. (Août 1969).

Ministère de l'Education Nationale

Division de la Programmation : Programmation et management.

-----