

Willy LEONARD
*Chargé de cours à la Faculté
de Droit et des Sciences Economiques
de Madagascar*

**NOTE
SUR LE « PLANNING-
PROGRAMMING-
BUDGETING »
SYSTEM ou PPBS**

Le 25 août 1965, Lyndon Johnson, président des Etats-Unis, annonçait qu'à partir de l'exercice 1967-1968 il appliquerait à l'ensemble des services de l'Administration Fédérale la procédure d'élaboration budgétaire appelée PPBS, qui était déjà appliquée depuis 1961 au Département de la Défense.

Quelle est cette procédure ? Quelle est sa valeur ? Ce sont les questions qui viennent naturellement à l'esprit.

I. — EXPOSE DE LA METHODE

A) *Définition et origine.* — Le PPBS peut être défini comme une méthode d'élaboration budgétaire qui part d'un effort de prospective sur les besoins publics à long terme et qui traduit ces besoins en programmes et propositions budgétaires au moyen des techniques du calcul économique. Il s'agit donc d'une programmation budgétaire qu'on peut considérer comme l'amorce d'une planification publique dans un pays traditionnellement hostile aux méthodes planificatrices.

Le planning serait la stratégie administrative, qui comprend le recensement des besoins publics à long terme, le choix des objectifs à réaliser et le choix des moyens permettant de les réaliser. Le programming serait la tactique administrative entendue au sens d'aménagement

optimal du projet ou programme choisi. Le budgeting serait l'exécution financière, c'est-à-dire la traduction détaillée en termes budgétaires des projets et programmes et le contrôle de l'exécution.

L'équivalent en français du PPBS pourrait être « système de stratégie, de tactique et de contrôles budgétaires ». Cela correspond aux trois éléments de la fonction budgétaire :

- La stratégie, c'est-à-dire le choix ordonné en longue période des objectifs et des moyens.
- Le contrôle de gestion, c'est-à-dire l'utilisation efficace des ressources.
- Le contrôle budgétaire, c'est-à-dire la conformité de l'action aux directives fixées (stade de l'exécution).

L'importance de ces trois éléments a été progressivement reconnue aux U.S.A. Jusqu'en 1930, c'était le contrôle budgétaire qui avait surtout retenu l'attention. De 1930 à 1960, ce fut l'efficacité de la gestion qui passa au premier plan. On se préoccupa alors de déterminer le coût unitaire des prestations et productions administratives grâce à la méthode des budgets-programmes ou budgets de réalisation. Le budget-programme était une variété de budget fonctionnel. Il détaillait :

- les objectifs proches et les objectifs lointains dans les principales catégories fonctionnelles qui exigeaient une affectation de crédits ;

- les programmes (dans le cadre de chaque fonction) ainsi que les travaux ou entreprises (dans le cadre de chacun des ces programmes) que l'on proposait pour réaliser les objectifs fixés dans les diverses catégories fonctionnelles ;

- le coût des programmes, travaux, ou entreprises proposées ;

- les données qualitatives ou quantitatives qui concernaient les programmes, travaux, ou entreprises envisagées ;

- les services administratifs chargés de l'exécution des programmes.

Depuis 1960, c'est la stratégie qui occupe une place de plus en plus importante. On assiste alors au développement des techniques de prises de décision au Département de la Défense (sous l'impulsion de Mac Namara, ex-directeur de Ford, et des économistes de la Rand Corporation dirigés par Charles Hitch). Le problème qu'ils voulaient résoudre était de déterminer la stratégie de préparation des forces armées, qui fut la plus efficace ou la plus économique. La stratégie inclut la charge des équipements, le recrutement du personnel et la mise en place de tous les éléments nécessaires à la mise en œuvre. Pour déterminer cette stratégie, on s'appuie sur la technique d'analyse « coût-efficacité »

(cost effectiveness) qui consiste (ici) à faire une étude d'utilités marginales comparées de systèmes d'armes équivalents du point de vue militaire.

Dans ce but, on classe les activités militaires en termes de missions (ex. destruction des objectifs stratégiques) et on établit pour chaque mission des programmes alternatifs à long terme sur lesquels doit porter l'étude comparative de coût et d'efficacité.

Mac Namara a estimé que pour réaliser des objectifs déterminés, une économie de crédits de 10 % était possible grâce à l'utilisation de cette méthode. Après avoir été soumis au test du PPBS, des projets célèbres, tels que le bombardier B 70 et la fusée Skybolt sur laquelle la Grande-Bretagne comptait, ont dû être abandonnés au profit d'autres projets.

B) *Techniques de calcul économique utilisées.*

1. La technique « coût-efficacité » employée au Département de la Défense rappelle par beaucoup de ses aspects celle que préconise Tinbergen au niveau macro-économique pour la recherche d'instruments de politique économique susceptibles de réaliser des objectifs déterminés (1).

Le domaine d'application de cette technique est cependant assez restreint. D'une part, elle n'est vraiment utilisable que pour la comparaison de programmes ou projets alternatifs ayant des objectifs identiques. D'autre part, elle ne confronte pas la totalité des avantages à attendre d'une décision financière avec les coûts qu'elle entraîne. C'est pour cela que, lors de la généralisation du PPBS, elle a été remplacée par la technique du cost-benefit, qui implique le recensement de tous les avantages (directs et indirects) et de tous les coûts attachés aux programmes (2).

2. Le recours à la technique du cost-benefit implique en général la réalisation des opérations suivantes :

1° Le recensement et l'évaluation des coûts respectifs des programmes (ou projets) alternatifs : coût de l'équipement initial, plus coût de fonctionnement et d'entretien ; cela pose le problème de l'imputation des dépenses entre les différentes fonctions ;

2° L'énumération et l'évaluation de leurs avantages respectifs, aussi bien directs qu'indirects (ex. économies externes) ; les avantages

(1) Cf. *Concept d'efficacité d'un instrument*, in *Techniques modernes de la politique économique*, p. 55 et sq.

(2) Cf. R. DORFMAN (éditeur), *Measuring benefits of government investments*, *Studies of Government Finance*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1965.

peuvent être positifs ou négatifs, quantitatifs ou qualitatifs ; on se heurte à un problème de mesure lorsqu'il n'existe pas de prix de marché, ou que les prix existants s'établissent sur des marchés imparfaits, ou qu'ils peuvent changer à la suite de la réalisation de nouveaux investissements ;

3° La comparaison des mérites respectifs des projets (ou programmes), ce qui nécessite le choix d'un taux collectif d'actualisation et d'un critère économique de choix.

Le taux d'actualisation doit refléter la valeur relative d'une consommation différée par rapport à une consommation immédiate, c'est-à-dire traduire l'arbitrage que font les agents entre la consommation et l'investissement. En appliquant un taux convenable d'actualisation aux avantages et aux coûts futurs, on détermine la valeur actuelle de ces avantages et de ces coûts.

Le critère de choix généralement retenu est celui du rendement (ou productivité) social maximum, c'est-à-dire du rapport maximum entre la valeur actuelle des avantages d'un programme (ou d'un projet) et la valeur actuelle de ses coûts. L'application de ce critère obéit aux règles suivantes :

— ne peuvent être retenus que les projets pour lesquels le rapport des avantages et des coûts actualisés est au moins égal à 1 ;

— on doit choisir, parmi les projets alternatifs correspondant à une ou plusieurs fonctions, celui pour lesquels le rapport (ou le rendement, ou la productivité) est le plus élevé ;

— on réalise la meilleure répartition des dépenses additionnelles entre les différentes fonctions (ou la meilleure allocation des ressources publiques additionnelles) lorsque les montants respectifs des dépenses fonctionnelles additionnelles sont tels que les rendements marginaux sont égaux. Tant que ces égalités ne sont pas obtenues, des ressources peuvent être transférées des utilisations manifestant un rapport marginal plus faible vers celles caractérisées par un rapport plus élevé. Il s'agit ici d'une application des règles marginalistes de maximisation. On peut même étendre cette règle à la répartition des ressources nationales entre l'économie publique et l'économie privée : la meilleure répartition de ces ressources sera obtenue lorsque les rendements marginaux des dépenses publiques sont égaux aux rendements marginaux des investissements privés (1). Cela suppose évidemment que le volume budgétaire ne soit pas soumis à une contrainte quelconque (ex. institutionnelle).

(1) Il s'agit de la même règle à laquelle PICOU a donné la formulation suivante : « L'utilité sociale de la dépense publique marginale doit être égale à la désutilité sociale du prélèvement fiscal marginal ».

C) *Les documents de la nouvelle procédure budgétaire.*

Trois types de documents doivent être établis par chaque service :

- 1° la nomenclature des programmes ;
- 2° le « program and financial plan » ;
- 3° le « program memorandum ».

1) *La nomenclature des programmes.* Elle couvre toute les activités des services. Chaque élément de la nomenclature qui constitue un programme déterminé, doit correspondre à un objectif à atteindre, celui-ci doit pouvoir être mesuré de manière quantitative. Les programmes se situent à deux niveaux :

- les grandes catégories de programmes correspondant aux grandes fonctions de l'Etat. Ex. amélioration de l'enseignement supérieur. Leur nombre ne doit pas dépasser 12 à 15 ;
- les sous-catégories de programmes. Ex. amélioration de l'enseignement des langues vivantes.

Les éléments de chaque catégorie de programmes décrivent les ressources en biens et services permettant de réaliser les programmes (nombre de professeurs, laboratoires, manuels, bourses, etc...).

2) *Le program and financial plan.* Il est considéré comme la pièce la plus importante, la clé de voûte du système. Pour chacun des sous-programmes, il comporte :

- une analyse des objectifs en termes physiques mesurables, sinon en termes concrets. Les objectifs portent sur une période d'au moins 5 ans ;
- une analyse financière permettant d'évaluer avec le maximum de précision le coût total de chaque programme (pour un objectif « enseignement » : dépenses de recherche, d'investissement, d'entretien, de transferts, etc...). Ces données financières sont traduites en termes budgétaires annuels et servent de base aux demandes de crédits. Les programmes doivent être tenus constamment à jour ;
- des études sur la comparaison des coûts et des avantages des différents programmes possibles ;
- une étude générale sur l'exploration des besoins à très long terme.

3) *Le program memorandum.* Il résume les évaluations et les justifications afférentes à chaque programme et les justifications qui sont finalement retenues par le Ministre.

Des directives du Bureau du Budget accompagnent généralement les documents à utiliser :

- déterminer la période convenable de la prospection et définir les incertitudes ;
- être clair sur la nature des objectifs et sur la contribution qu'apportent les différents programmes ;
- voir toutes les solutions possibles ;
- trouver des indicateurs permettant de mesurer l'efficacité des moyens de façon quantitative, ou de manière qualitative mais concrète.

II. — LES APPLICATIONS PRATIQUES ET LA PORTEE DE LA METHODE

A) *Exemples d'application du PPBS dans les Ministères civils.* — D'après la Rand Corporation, le but du PPBS est de déterminer non seulement la productivité comparée des programmes relatifs à une même fonction mais aussi la productivité comparée des programmes relatifs à chaque fonction. On ne croit pas encore cependant à la possibilité de déterminer les coûts et les avantages comparés des grandes catégories de programmes.

En 1967, les travaux et recherche ont porté sur des problèmes particuliers et les décisions étaient encore de portée assez restreinte. On s'est surtout intéressé aux domaines suivants : administration générale, éducation, recherche, questions sociales, transports.

1) Dans l'administration générale : Au « General Service Administration » qui est un service chargé de construire, louer ou acheter, pour le compte des administrations fédérales, les bâtiments, les bureaux, les équipements et les fournitures de bureau, on essaie de mettre au point des méthodes permettant de mieux évaluer les besoins et de les satisfaire au moindre coût (ex. meilleur type de construction administrative). Dans un autre service, « l'Internal Revenue », chargé d'asseoir et de collecter les impôts sur le revenu, on a effectué des études pour déterminer la répartition optimale du personnel entre les différents districts géographiques, de manière à obtenir le rendement maximum pour les vérifications de déclarations d'impôts.

2) Dans le domaine de l'éducation : On étudie les programmes suivants : le programme d'aide aux étudiants de l'enseignement supérieur et le développement de la formation technique.

a) L'aide aux étudiants. L'objectif est le suivant : tous les jeunes ayant des aptitudes supérieures à la moyenne doivent aller à l'Université, et la répartition des étudiants doit correspondre aux besoins professionnels. En ce qui concerne les moyens, on s'est demandé si on devait choisir l'aide directe (bourse, prêts...) ou l'aide indirecte (subventions aux universités). On a procédé en outre à une analyse des avantages respectifs des systèmes d'aide directe aux étudiants ; on a conclu qu'un système mixte de prêts et de bourses maximiserait le nombre d'étudiants pour une enveloppe budgétaire donnée.

b) Le développement de la formation technique. On doit choisir en particulier entre le développement de l'enseignement technique et celui de la formation professionnelle. On tente de mesurer l'output de chacun de ces systèmes, en tenant compte à la fois de l'augmentation de la qualification et de l'élévation du niveau culturel.

3) Dans le domaine de la recherche fondamentale : On en est à la phase de formulation d'une politique scientifique et on se demande comment mesurer l'utilité de la recherche fondamentale.

4) Dans le domaine des questions sociales : Les programmes sont les suivants : programme de lutte contre le paupérisme, programme de lutte contre certaines maladies et causes de décès, et programme de soins médicaux pour les enfants.

a) La lutte contre le paupérisme. Objectif mesurable : faire franchir aux pauvres une ligne des « ressources acceptables ». Quels sont les sous-programmes souhaitables et leur ordre de priorité ? On a le choix entre les sous-programmes de développement des emplois, d'assistance en espèces et de transformation de l'environnement social (dont le planning familial).

b) La lutte contre certaines maladies et causes de décès. Objectif : suppression ou diminution du nombre de décès. Les moyens portent sur la recherche, la prévention ou le traitement. On a abouti aux résultats du tableau ci-joint, qui fait apparaître que les programmes relatifs à la prévention des accidents d'autos et à l'éducation des piétons étaient les plus avantageux. C'est à la suite de ces études que l'on a décidé de rendre obligatoire le port de ceintures de sécurité dans les voitures automobiles, ainsi que l'enseignement du code de la route dans les écoles primaires.

c) Les soins aux enfants. Objectif : abaissement du taux de mortalité et du taux de morbidité. On effectue des recherches sur l'ordre de priorité des programmes possibles : planning familial, vaccination, création de Centres de Protection Maternelle et Infantile...

COUTS ET AVANTAGES DE CERTAINS PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE LES MALADIES (1968-1972)

(en millions de francs français)

Le Département de la Santé, de l'Éducation et de la Sécurité sociale est, de tous les ministères civils, celui où le PPBS est le plus utilisé actuellement. C'est ainsi que les responsables de ce Département ont calculé les coûts et avantages de différents programmes de lutte contre les causes de décès. Les résultats de ces calculs sont synthétisés dans le tableau ci-dessous qui met en évidence, d'une part les coûts et les avantages, d'autre part le coût pour chaque mort évitée. Cela a permis de choisir, en priorité, les dépenses les plus avantageuses pour l'amélioration du coût de la santé publique.

Programmes	Coûts	Avantages (Economies directes et indirectes)	Rapport avantages coûts (1)	Coût par mort évitée (en France)
Ceintures de sécurité	10	13 640	1 351,4	435
Education des piétons	5,5	765	144,3	3 330
Casques de motocyclistes	37	2 065	55,6	16 500
Arthrite	175	7 445	42,5	—
Campagne contre l'ébriété au volant	142,5	3 065	21,5	29 000
Syphilis	896,5	14 965	16,7	111 500
Cancer de l'utérus	593,5	5 355	9	17 500
Cancer du poumon	235	1 340	5,7	32 200
Cancer du sein	112,5	505	4,5	38 500
Tuberculose	650	2 865	4,4	114 000
Examen médical au moment de passer le permis	30,5	115	3,8	69 000
Cancer de la face	39	45	1,1	145 500
Cancer du côlon et du rectum ...	36,5	20	0,5	214 500

SOURCES : *L'expansion*, avril 1968.

- (1) En raison des méthodes de calcul employées, ce rapport ne correspond pas exactement à la division du chiffre de la deuxième colonne par celui de la première.

5) Dans le domaine des transports :

a) Transports urbains : On cherche à comparer les coûts et les avantages des moyens concurrents : tramway, trolleybus, métro, autobus, etc...

b) Transports à grande distance. Au sujet du choix « routes classiques - autoroutes », on se pose les questions suivantes : quelle est la valeur du temps, de la sécurité et du confort pour les automobilistes ? (1). Comment fixer le taux de péage en fonction de la durée du trajet parcouru et des frais de fonctionnement des voitures ?

c) Aviation. On compare les avantages (du point de vue de la sécurité et de l'efficacité du vol) de l'aide à la navigation et du contrôle du trafic à partir du sol ; et on cherche à savoir à partir de quelle taille les aérodromes doivent posséder ces équipements. Par ailleurs, des études sont faites sur les moyens de réduire les encombrements de l'aéroport de Washington ; on se demande notamment si les usagers préfèrent le gain de temps ou le gain de droit d'aéroport.

6) Divers :

a) Justice et police. Quel est le coût du crime ?

b) Aide internationale. On étudie les coûts comparés de deux types d'aide : l'aide en nature et l'aide en capital. Ex. de problème traité : par quels moyens peut-on aider le Pakistan à se suffire à lui-même dans le domaine agricole d'ici 20 ans ?

c) Urbanisme et loisirs. On est en train d'établir des programmes de rénovation urbaine et de développement de routes touristiques. En ce qui concerne les programmes de rénovation urbaine, il faut notamment apprécier l'amélioration de la qualité de la vie urbaine.

(1) Au Ministère Français de l'Équipement, on évaluait ainsi les divers avantages qualitatifs procurés par une autoroute :

- gain de temps : 5 francs (français) par heure ;
- confort : 3 centimes par kilomètre ;
- gain de sécurité : 250.000 francs par accident évité et par vie humaine épargnée.

Les deux premières évaluations étaient faites sur la base des renseignements fournis par des enquêtes effectuées auprès d'automobilistes, ce qui a posé un problème de choix de la valeur typique des séries statistiques relatives aux appréciations des automobilistes. La dernière évaluation suppose que soit fixé le « prix d'une vie humaine » : Il ne s'agit pas, évidemment, de chercher ce que peut valoir une vie humaine en termes monétaires, mais de déduire de l'observation des divers investissements consentis par la collectivité en matière d'hôpitaux, de police et de prévention routières, etc... *le montant approximatif des dépenses que cette collectivité accepte, à un moment donné, d'engager pour sauver une vie.* Des calculs convergents ont montré que tout se passait comme si la collectivité française acceptait de consacrer une somme de l'ordre de 200.000 francs à la sauvegarde d'une vie humaine. (G. WORMS, *Les méthodes modernes de l'économie appliquée*, Dunod, 1965, p. 45). (C'est nous qui soulignons).

B) *Quelle est la portée de la méthode ?* — Il est encore trop tôt pour apprécier la contribution du PPBS à l'élaboration d'une politique budgétaire rationnelle. Néanmoins, on peut déjà faire certaines observations sur sa valeur et certaines suggestions tendant à améliorer son utilisation.

1) Certains sociologues américains estiment que la conception du PPBS est formaliste : elle accorde trop d'importance à la procédure pour modifier le comportement des administrateurs. Ils affirment que la nouvelle procédure tendra elle-même à devenir une routine. C'est la révolution technologique, précisent-ils, qui engendre la procédure et non l'inverse ; il en a été ainsi justement au Département de la Défense. L'essentiel serait donc de stimuler l'apparition des technologies nouvelles plutôt que de combiner d'une manière différente les technologies anciennes.

2) Le PPBS exige des choix à long terme et l'établissement de projections concernant, par exemple, l'évolution des besoins, de l'emploi, de la fiscalité, etc... Ainsi, dans la mesure où il ne peut pas ignorer les rapports existant entre les objectifs de l'Administration et les objectifs nationaux, son efficacité sera subordonnée à l'établissement d'une prospective détaillée et à long terme de l'économie.

3) Le recours au PPBS ne dispense pas de la nécessité d'établir une présentation économique des budgets en vue de déterminer leur impact sur l'économie nationale.

4) Lorsque les données budgétaires continuent à être présentées sous la forme traditionnelle, l'évaluation des coûts se heurte à des difficultés d'imputation des dépenses entre les différentes fonctions. Même si le budget est établi dès le départ sur une base fonctionnelle, des difficultés subsistent en ce qui concerne les projets à objectifs multiples (ex. projet de construction de barrage à objectifs touristiques, sportif et de production d'électricité). Une solution possible consisterait dans ce cas à appliquer les règles de la comptabilité analytique d'entreprises.

5) Le problème de la mesure des avantages, en l'absence de prix convenable de marché, n'a reçu qu'une solution provisoire et entaché d'arbitraire. Celle-ci consiste en effet à évaluer quelles sommes monétaires les consommateurs (ou utilisateurs) d'un service public seraient enclins à payer pour obtenir le service considéré si celui-ci pouvait être offert sur un marché et que les consommateurs étaient en mesure de tenir compte dans leurs appréciations des avantages non seulement directs mais aussi indirects. Quelle valeur peut-on accorder, par exemple, au prix du temps (ou de la sécurité) calculé de cette manière ?

6) Le choix d'un taux collectif d'actualisation est malaisé. S'il est trop élevé, il défavorise les projets longs ; par contre, s'il est trop bas, il défavorise les projets courts. Malheureusement, les théoriciens sont très divisés sur la question de la fixation du taux convenable. La solu-

tion la plus sage consisterait, pour le moment, à traiter le taux d'actualisation comme un paramètre susceptible de varier entre des valeurs extrêmes et tester les conséquences des variations du paramètre sur les résultats du calcul (1).

7) Comme l'on ne sait pas encore mesurer les rendements attachés à des programmes relatifs à plusieurs fonctions (ex. construction de postes de police, mise en service de nouveaux égouts, création de routes, électrification des chemins de fer, construction d'écoles ou d'hôpitaux, etc...), l'application du PPBS reste limitée au choix des projets relatifs à une même fonction. Le test d'optimum a donc un caractère partiel (ou ponctuel). Il se réduit même à un simple test d'efficacité au sein de chaque fonction, puisque l'établissement des projets est en fait soumis à des contraintes financières (enveloppes budgétaires prédéterminées).

8) Les critères économiques de choix ne sont que des critères collectifs simples d'efficacité économique (production maximum au coût minimum) et méconnaissent l'impératif d'une juste répartition des avantages et des coûts entre les groupes socio-économiques (exigence de justice sociale). Il en résulte que, même si l'optimum atteint n'était pas ponctuel, il aurait toujours un caractère relatif dans la mesure où il correspondrait à une certaine distribution des ressources différente de la distribution optima. Il existe en effet une infinité d'optimums d'efficacité, chacun d'eux correspondant à une distribution donnée des ressources : un seul, l'optimum social, correspond à la distribution optima.

Sur le plan théorique, les auteurs s'accordent à reconnaître que l'optimum social est réalisé lorsque l'affectation des ressources publiques et nationales maximise la « fonction de bien-être collectif », conçue comme étant la résultante des fonctions de préférences sociales de chaque individu ou groupe de la collectivité à l'égard de multiples éléments (production, répartition des revenus, situation sociale et politique, valeurs morales, etc...). Malheureusement, on n'a pas encore trouvé de méthode (2) qui permet d'écrire la fonction théorique de bien-être collectif.

Sur le plan pratique, on pourrait se rapprocher de la valeur maximum de bien-être en mettant en œuvre une procédure d'élaboration consistant :

- 1° à déterminer les groupes socio-économiques concernés par chaque projet ou programme public possible ;

(1) Cf. G. TERNY, *Techniques modernes de calcul économique*, choix des programmes et projets d'investissements publics, in *Analyse et Prévision*, SEIDEIS, juillet-août 1967, n^{os} 1-2, p. 517 à 545.

(2) Ni la théorie du « choix social » de K. ARROW, ni la théorie des jeux de Von NEUMANN et O. MORGENSTERN, ni les modèles décentralisés ou pluridécisionnels du type Tinbergen ne fournissent de solution générale.

- 2° à soumettre à l'appréciation et au jugement des différents groupes les mérites respectifs des projets et programmes.

De l'affrontement et de l'ajustement des stratégies sociales des divers groupes émergerait une sorte de fonction empirique de bien-être, qui s'exprimerait dans la combinaison de projets et programmes finalement retenue. Afin que cette fonction empirique soit la meilleure approximation possible de la fonction théorique, deux conditions au moins devraient être réalisées. Il faudrait, d'une part, que les différents groupes socio-économiques participent consciemment et activement à l'élaboration des plans économique et financier, c'est-à-dire qu'une véritable démocratie économique et politique soit instaurée ; d'autre part, que le volume et la structure du budget ne soient pas prédéterminés. L'existence, par exemple, de contraintes financières d'origine institutionnelle, dans les économies libérales, est généralement à l'origine d'une sous-évaluation de certaines formes de consommation collective, notamment celles relatives à la satisfaction des besoins sociaux et culturels (logement, urbanisme, enseignement, santé, arts, sports, etc...).

CONCLUSION. — La portée des analyses quantitatives étant limitée et la fonction de bien-être collectif ne pouvant avoir pour le moment qu'un caractère empirique, le PPBS tendra surtout à améliorer les modes de choix des dépenses publiques et à assurer le respect de certaines règles financières déjà énoncées par A. SMITHIES :

1° Les propositions des dépenses doivent être examinées à la lumière des objectifs qu'elles ont pour but d'atteindre. Il faut raisonner en termes d'objectifs, et non pas, par exemple, en termes de compétences administratives ou ministérielles ; d'autre part, il faut apprécier les moyens par rapport aux objectifs visés ;

2° Les décisions définitives quant à la répartition des dépenses ne doivent pas être prises avant que l'ensemble des possibilités budgétaires ait été étudié. Il est indispensable de présenter des alternatives à ceux qui décident. Cela préserve leur liberté de choix et les oblige en même temps à expliciter leur choix, d'autre part, on fait naître dans l'esprit des responsables administratifs des idées et des techniques de comparaison entre les différents projets possibles. On donne ainsi moins d'importance à l'arbitraire, à l'opportuniste, au flair et à la routine ; et on permet aux autorités politiques de mieux prendre les décisions en leur fournissant des éléments utiles d'appréciation.

Les techniques du PPBS sont déjà partiellement utilisées en France, au sein du Ministère de l'Équipement (pour le choix des investissements routiers) et de l'E.D.F. (pour le choix des types de centrales électriques). En 1968, M. Debré alors ministre des Finances, a décidé

également d'étendre ces méthodes à toute l'Administration. On cite comme principaux obstacles à vaincre : la pénurie d'hommes compétents, la propension à l'inertie de l'Administration et les réticences des responsables administratifs et politiques qui se complaisent généralement dans un système technocratique et bureaucratique (1).

(1) Comme le soulignait déjà un auteur du XIX^e siècle : « L'esprit général de la bureaucratie, c'est le secret..., l'obéissance passive, la foi en l'autorité, le mécanisme d'une activité formelle fixe ».