

# Rétrospective

Gabriel MONTAGNIER\*

Remonter le temps pour retrouver, dans la présentation universitaire d'il y a quelque vingt ans, ce que l'amélioration de l'efficacité de l'action publique devait à la loi organique de 1959 est un exercice délicat, mais qui n'est pas dénué de vertus.

Délicat, parce qu'il est malaisé de redécouvrir un discours aussi ancien. Pour reconstituer ce qu'aurait pu être, dans les années 1968-1970, la trame d'un exposé consacré à « l'efficacité de l'action publique et la loi organique », on a utilisé ici, pour l'essentiel, les notes d'un enseignement naguère dispensé en la matière, complétées par la consultation de manuels et d'articles écrits dans la période pour vérifier qu'il s'agissait bien là de points de vue généralement acceptés. Autant dire que cette communication représente, au sens médical du terme, une chimère.

Pour artificiel qu'il puisse apparaître, l'exercice n'est pourtant pas sans vertus. Pour son auteur d'abord, qu'il pousse à l'humilité et à la contrition, par l'écart qu'il révèle entre les prévisions d'hier et la réalité d'aujourd'hui. Mais vertus plus collectives également, dans la mesure où il inciterait à rechercher quels facteurs ont fait que certaines virtualités se sont épanouies alors que d'autres se sont étiolées.

Dans cette perspective, on se propose ici de rappeler brièvement les lignes de force du sujet, qui s'ordonnaient alors autour de trois grands thèmes : la loi organique œuvrait à une plus grande efficacité de l'action publique en favorisant

- la continuité dans le temps de l'action gouvernementale,
- le resserrement des relations entre l'économie et le budget,
- l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique.

(\*) Professeur à l'université Lyon III.

## I. — LA CONTINUITÉ DANS LE TEMPS DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

L'un des problèmes les plus simples à présenter, et les plus ardu à résoudre, des finances publiques est celui de la contradiction existant entre la nécessaire continuité de l'action administrative et l'inévitable discontinuité de l'autorisation budgétaire, découpée en séquences annuelles. Pour être efficace la première ne doit pas voir son horizon limité à l'année, la seconde au contraire perd de sa portée politique et de sa flexibilité économique si elle comporte des autorisations pluriannuelles. Sans doute la loi organique maintient-elle le principe traditionnel en la matière, mais l'on salue les assouplissements et les dérogations qu'elle lui apporte.

### A — Le maintien du principe d'annualité

L'ordonnance 59-2 réaffirme le principe de l'annualité budgétaire en en faisant un élément de la définition de la loi de finances de l'année dans son article 2, du budget dans son article 16. Elle le confirme en son article 17, et cette redondance atteste l'importance que lui attachent ses auteurs.

Cependant, dans les années 1962-1964, des hommes politiques de premier plan animent une critique vigoureuse de l'annualité budgétaire, et d'aucuns pensent que sous ces pressions vigoureusement motivées l'annualité budgétaire pourrait évoluer. Bien que venant d'horizons politiques différents, les auteurs de ces plaidoyers pour l'abandon — fut-ce partiel — de l'annualité se réfèrent aux nécessités de l'exécution du plan national qui représente alors, selon la formule bien connue du général de Gaulle, une « ardente obligation ». Pour M. Mendès-France, pour lequel le plan est impératif pour l'État, les budgets annuels de l'État doivent prévoir les crédits d'équipement nécessaires à son exécution, sous la forme de tranches pluriannuelles de crédits d'investissement. M. J.-P. Palewski va plus loin encore, en défendant dès 1964 l'idée d'un « budget de législature » : après avoir voté le plan, le Parlement votera un budget pour la même durée, assoupli chaque année par des « collectifs » qui remplaceront les lois de finances de l'année. Ces idées suscitent un vaste débat, qui trouve un large écho dans la presse.

### B — Les assouplissements

La consommation des crédits est rarement achevée en fin d'année budgétaire, d'autant plus que des règles de comptabilité publique écourtent encore le laps de temps dont disposent les administrations pour utiliser leurs autorisations budgétaires.

Aussi souligne-t-on la souplesse qu'apportent à la gestion des crédits les possibilités de reports ouvertes par l'article 17 de la loi organique :

- pour les crédits de paiement non utilisés correspondant à des autorisations de programme, le report est de droit par simple arrêté ; avant l'intervention de celui-ci, et à concurrence des deux-tiers du disponible, il est même possible de poursuivre directement sur les dotations originaires l'exécution des opérations en voie d'exécution ;
- pour les autres crédits, des reports sont également possibles par simple arrêté dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article.

### C — Les dérogations

L'exécution des programmes d'investissement, de prêts, voire de dépenses ordinaires de matériel importantes, ne se conçoit que sur une période de plusieurs années. Pratiquement, il convient que l'administration dispose d'une autorisation pluriannuelle d'engager l'État, lui permettant selon les besoins et en fonction de la conjoncture économique de passer des commandes massives ou échelonnées, et de ne demander des autorisations de paiement — et donc de lever les impôts — qu'au rythme des décaissements à effectuer.

La technique des autorisations de programme, connue dès avant 1914 sous le nom de « crédits d'engagement », est consacrée par l'article 12 de l'ordonnance 59-2 et permet à l'administration de disposer d'une autorisation d'engagement non limitée dans sa durée. Sans doute évoque-t-on le risque de voir l'administration « piéger » le Parlement en demandant d'abord une autorisation de programme ne couvrant qu'une partie de l'investissement non utilisable isolément, puis lui forcer la main en demandant ensuite le complément qui permettra de le mettre en service. Mais l'on fait valoir que le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 12 prévient ce risque, en exigeant que chaque autorisation finance une tranche d'investissement formant un ensemble individuellement opérationnel.

L'utilité de ces autorisations de programme est accrue par la possibilité de les regrouper en lois de programme, dont on souligne le progrès qu'elles représentent, du point de vue de la sauvegarde de la flexibilité budgétaire, par rapport aux décrets-programmes du gouvernement Mendès-France. A la différence de ceux-ci, on sait qu'elles n'ont pas valeur d'autorisations budgétaires ; ce sont de simples prévisions d'ouverture d'autorisations de programme par les lois de finances à venir, qui ne permettent d'engager l'État qu'à raison, et dans les limites, de celles-ci, ainsi que l'énonce l'article 2 de la loi organique. Contrats politiques entre un gouvernement et sa majorité, mais ne contenant pas d'engagements irréversibles en cas d'accident économique, les lois de programme rencontrent un accueil favorable dans les milieux parlementaires et syndicaux, et l'on devrait s'attendre, estime-t-on souvent, à un développement



de cette technique budgétaire, d'autant plus qu'elle entre en résonance avec l'affirmation des relations entre l'économie et les lois de finances que proclame l'ordonnance du 2 janvier 1959.

## II. — L'affirmation des relations entre l'économie et les lois de finances

Quand est élaborée l'ordonnance portant loi organique, les interactions de l'économie et des Finances publiques sont déjà un phénomène trop connu pour mériter plus qu'un rappel. Mais il est remarquable que, dès son premier article, ce texte s'ouvre sur l'affirmation de cette évidence et de la nécessité de situer l'action financière et fiscale de l'année par rapport à la situation économique. La formule employée est devenue classique : les ressources et les charges de l'État sont déterminées dans les lois de finances « compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent ». Et cette formule n'est pas de style pour les rédacteurs de l'ordonnance, qui prévoient à l'article 32 que le projet de loi de finances de l'année est accompagné « d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir ». Cependant, si la nécessaire cohérence de l'économie et des budgets publics est ainsi solennellement proclamée, la loi organique ne va pas, en la matière, au-delà de l'énoncé d'un principe. Il appartenait à la pratique de remplir ce cadre. L'apport de la dizaine d'années alors écoulées donne à penser que l'intégration des budgets de l'État dans l'économie est dans une phase dynamique. L'évolution se fait, de façon particulièrement visible, dans le sens d'une insertion des lois de finances non seulement dans le cadre de l'économie nationale mais aussi, à la toute dernière période, dans celui de l'économie communautaire.

### A — L'articulation budget-économie au plan national

Deux exemples caractéristiques montrent le resserrement des liens entre l'un et l'autre :

— même si la planification française n'est pas impérative, et spécialement si les plans n'ont pas force supra-législative, ils ont vocation à représenter pour les lois de finances successives une norme de référence, puisque seuls ces textes peuvent apporter les financements étatiques indispensables. Le problème de l'« arrimage » des budgets aux Plans a commencé de recevoir une évolution relativement satisfaisante avec le IV<sup>e</sup> Plan (1962-1965), et l'on peut penser que cette technique s'amplifiera ;

En effet, alors que les II<sup>e</sup> et III<sup>e</sup> Plans ne comportaient pas de prévisions chiffrées sur l'évolution souhaitable des masses budgétaires, le montant des financements annuels sur fonds publics étant décidé lors de chaque discussion budgétaire, le IV<sup>e</sup> Plan a innové en présentant des prévisions chiffrées d'enveloppes budgétaires par grands secteurs, et le gouvernement s'est effectivement efforcé d'inscrire chaque année les autorisations de programme nécessaires dans son projet de loi de finances.

La méthode paraît promise, par son efficacité, à un bel avenir. De son côté, la planification permet déjà — et permettra sans doute mieux encore à l'avenir — d'améliorer la préparation des lois de finances ultérieures grâce aux modèles économiques qu'elle a suscités (comme les modèles Zogol ou Fifi).

— par ailleurs, les derniers apports de la pratique législative montrent l'apparition d'instruments budgétaires ingénieux permettant d'adapter la dépense publique aux possibilités et aux besoins de l'économie, avec l'innovation introduite en 1969 du Fonds d'action conjoncturelle (FAC) et des crédits optionnels. Cette masse de manœuvre est parfois décrite, dans ce que l'on n'appelle pas encore les « médias », en termes de comparaisons militaires, comme une réserve prête à appuyer une économie chancelante pour en ranimer la vigueur.

### B — Vers une coordination européenne des budgets

Pour prévenir l'apparition de déséquilibres durables dans l'économie, et donc dans la balance des paiements, des États membres — surtout à l'aube du programme d'Union économique et monétaire — une action économique conjoncturelle est reconnue nécessaire. En raison de la faiblesse du budget communautaire (environ 0,7 % du PIB communautaire), cette action ne peut revêtir dans l'immédiat d'autre forme qu'une gestion harmonisée des budgets nationaux, i.e. une coordination de l'utilisation des soldes budgétaires nationaux. Jusqu'ici, on ne pouvait guère citer en la matière que l'avis du Comité de politique budgétaire du 7 mai 1968, au demeurant simple note de méthode, et la recommandation du Conseil du 15 avril 1964, véritable catalogue de mesures relatives aux dépenses et aux recettes budgétaires ainsi qu'à leur équilibre, à l'égard desquelles les Six devaient présenter un rapport d'exécution. Surtout, l'innovation de la période, de nature à renouveler complètement la question, était représentée par la Résolution de 1971 de réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire, le passage à la deuxième période de celle-ci devant se traduire (au 1<sup>er</sup> janvier 1974) par « une stricte surveillance » exercée par le Conseil sur l'importance et l'évolution des masses budgétaires et de leur solde, ainsi que du financement et de l'utilisation de celui-ci.

### III. — L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Thème inépuisable du discours politique et universitaire, la poursuite de cet objectif a été relancée par la loi organique sur des bases juridiques nouvelles, qui semblent devoir ouvrir des horizons nouveaux à l'assouplissement de la gestion administrative. L'espoir mis en lui est encore conforté par l'apparition de nouvelles techniques budgétaires, qui portent les plus grandes promesses dans la recherche d'un optimum d'efficacité de la dépense publique.

#### A — Vers l'assouplissement de la gestion administrative

Traditionnellement, les crédits sont ouverts aux ministres en fonction des moyens en matériel et en personnel dont ils ont besoin pour l'accomplissement des tâches qui leur incombent. C'est le système bien connu du budget de moyens. Tout aussi connues sont les faiblesses qui lui sont inhérentes : à quoi sert de disposer de crédits pour l'achat de machines à écrire s'il n'en reste plus pour recruter les dactylos ? L'idéal estime-t-on depuis la IV<sup>e</sup> République, serait que l'on définisse les missions de chaque service, et qu'on alloue à celui-ci une enveloppe globale à partir de laquelle chaque responsable agirait au mieux en fonction des circonstances... et de ses talents de gestionnaire. Or la loi organique ouvre la voie en France à l'introduction de la réforme inspirée par les travaux américains de la commission Hoover. L'article 7 de l'ordonnance dispose en effet que les crédits « sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination ». Cette possibilité d'ouvrir des crédits par enveloppes fonctionnelles n'est déjà plus une virtualité. Au titre IV du budget, on trouve des parties correspondant à l'action internationale, à l'action sociale, à l'action éducative et culturelle, à l'action économique. Dans les titres V et VI, le caractère fonctionnel de la présentation des crédits alloués par le Parlement est encore plus net : les parties correspondent aux investissements exécutés ou aidés par l'État dans l'agriculture, les transports, le logement, l'éducation etc. Sans doute les rigidités administratives ne sont-elles pas toutes, et de loin, d'ordre budgétaire ; pour s'en tenir au seul plan juridique, les règles de la fonction publique ossifient la gestion des services tout autant que les modalités d'ouverture des crédits.

Mais la consécration législative des techniques du budget fonctionnel est saluée comme un événement important dans l'évolution possible des modes de gestion budgétaire. D'autant plus que, à un plan plus modeste, la possibilité de modifier en cours d'année, par décret de virement, la nature des dépenses autorisées par la loi de finances, et ainsi de faire glisser par exemple des crédits de personnel vers des crédits de matériel, (article 14 de la loi organique) vient accroître la souplesse de fonctionnement des

services en permettant de pallier dans une certaine mesure les erreurs d'évaluation des besoins.

Les esprits les plus audacieux ne craignent pas d'envisager, comme corollaire d'une progressive « fonctionnalisation » des ouvertures de crédits, une transformation dans les méthodes mêmes de fonctionnement de l'administration. L'attribution d'une enveloppe globale à un service en vue de l'exécution d'une série de tâches paraît devoir s'accompagner de nouveaux types d'action administrative, et l'on annonce l'avènement d'une gestion publique de type « managérial ». Celle-ci pousserait à une plus grande déconcentration des responsabilités ; d'aucuns annoncent la transposition dans l'administration de la Direction par objectifs (DPO).

Encore faudrait-il être assuré, pour pratiquer pleinement ces méthodes modernes, que les types d'actions envisagées sont économiquement et techniquement les plus efficaces. Cette rassurante certitude est apportée par une nouvelle technique de préparation budgétaire, et cette innovation est, elle aussi, importée dans son principe des États-Unis.

#### B — La recherche d'une efficacité optimale de la dépense publique

Les années 1968-1969 sont placées sous le signe d'une nouvelle méthode, scientifique, de préparation des budgets : la Rationalisation des choix budgétaires (RCB).

Directement inspirée du PPBS américain, cette technique d'optimisation des choix budgétaires fait un appel systématique aux méthodes mathématiques, principalement à l'économétrie, pour déterminer la meilleure façon d'atteindre un objectif déterminé. Inaugurée au ministère de la Défense en 1969, elle gagne l'année suivante l'Éducation nationale et l'Équipement. Son importance est attestée par le fait que la promotion de l'ENA devant entrer à l'École en 1969 sera, annonce la presse, tout entière placée quelque temps auprès de la Direction de la prévision pour y étudier la RCB.

Cette innovation — cette révolution, avance parfois la presse — assurera, dans le cadre d'un budget de programmes, la meilleure utilisation possible des moyens.

La RCB, dont la mise en œuvre semble devoir s'étendre rapidement paraît devoir produire toute une série de conséquences.

A son crédit, on porte au moins deux principaux effets favorables : le choix des voies et moyens permettant d'atteindre les objectifs de l'action gouvernementale, au lieu de s'opérer de façon empirique, procèdera désormais, et de plus en plus, de considérations objectives et d'une analyse économique et mathématique. La modélisation des alternatives conduira à remplacer la négociation dans le cadre d'un rapport de forces, voire la simple rhétorique, par la démonstration issue d'une analyse du type coûts-avantages. Le calcul économique dégagera la solution qui s'impose



rationnellement. L'informatique remplacera la rhétorique.

De plus, alors que la discussion budgétaire traditionnelle s'enlisait dans un débat qui, portant sur des moyens, finissait par estomper les fins poursuivies, la RCB pousse inévitablement à déplacer la discussion des moyens vers les objectifs. A la fois parce que le budget sera, estime-t-on, de plus en plus un budget fonctionnel — donc un budget de programmes — et que les missions de l'administration seront ainsi au centre des débats ; mais aussi parce que, une fois ces fonctions et leurs priorités arrêtées, le choix des moyens découlera de façon intellectuellement contraignante des calculs de la RCB et qu'il serait vain de le discuter.

Cependant, si les Commissions des deux Assemblées, sensibles au progrès qu'apporte ce nouveau système, l'appuient de leur sympathie, et demandent d'ailleurs à pouvoir disposer de spécialistes RCB pour les assister, des craintes se font jour.

Des craintes qu'exprime M. le sénateur Pellenc dans un rapport de la Commission des Finances du Sénat, et qui sont de plusieurs ordres.

Certaines sont seulement liées à l'incertitude qui règne quant aux conséquences jugées inévitables des nouvelles méthodes budgétaires.

Les contrôles *a priori* sont voués à la disparition, parce qu'il serait souvent bien difficile de vérifier le rattachement d'une dépense à telle fonction, et que d'ailleurs, dans les cas où cela serait possible, leur contenu deviendrait peu efficace ; surtout, parce qu'il est dans la logique d'un budget fonctionnel de ne demander des comptes qu'*a posteriori*, en s'interrogeant sur le degré de réalisation des objectifs assignés au départ. De plus, M. Pellenc considère comme hautement vraisemblable, dans la perspective de services publics désormais *managés* selon des principes tirés de la gestion des entreprises, qu'il se produira un dépérissement du ministère des Finances, et notamment de la Direction du budget, qui retournera à l'état de simple bureau qu'elle était à l'origine.

Mais d'autres conséquences apparaissent plus graves, car elles portent atteinte aux prérogatives traditionnelles du Parlement. Le budget fonctionnel s'analyse évidemment comme un abandon de l'interprétation ancienne de la règle de spécialité des crédits, appliquée jusqu'ici dans le cadre d'un système de budget de moyens. Surtout, la RCB va entraîner, inévitablement, un amenuisement des pouvoirs du Parlement et un renforcement corrélatif de la position du gouvernement. S'il est scientifiquement démontré que les choix techniques figurant dans le projet de loi de finances sont les meilleurs — voire les seuls — possibles, comment les parlementaires pourraient-ils valablement les contester ? Déjà en position d'infériorité vis-à-vis des ministres dans les débats budgétaires traditionnels, comment députés et sénateurs pourraient-ils contester des chiffres tout droit sortis des ordinateurs des ministères ? Pour le Parlement, le développement de la RCB apparaît tout à la fois inéluctable et lourd de menaces.