

## LE PLANNING - PROGRAMMING - BUDGETING, SYSTEME DE GESTION RATIONNELLE DE L'ETAT. (\*)

L. MORISSENS

*Université libre de Bruxelles*

### A. Introduction

Le planning-programming-budgeting system, PPBS en raccourci me paraît à première vue une notion complexe et impressionnante.

En fait, il n'est rien de plus qu'un système bien construit de mise en œuvre pratique de la *direction par les objectifs*.

Et celle-ci, à son tour, n'est qu'un ensemble cohérent de principes logiques découlant de la notion même de politique et formant les maillons d'une chaîne.

Cet article débutera donc par une brève description de la direction par les objectifs (section B); il se poursuivra par une vue schématique des lacunes que la gestion publique présente à cet égard (section C); il indiquera, dans sa partie principale, en quoi consistent et comment s'articulent les trois éléments du PPBS, le programming, le planning et le budgeting (section D) et se terminera par quelques conclusions (section E).

### B. La direction par les objectifs

1. Partons d'une définition générale de la *politique* d'une institution quelconque, qu'elle soit publique ou privée : l'ensemble des actions entreprises par cette institution.

2. Puisque l'institution mène des actions, c'est qu'elle se fixe des *objectifs* : toute action a un objectif, même s'il est informulé ou inconsciemment poursuivi.

L'objectif ne se justifie lui-même que comme une réponse donnée à un *besoin* que l'institution doit rencontrer : besoin, par exemple, de rémunérer le capital ou de maintenir l'emploi dans le cas d'une entreprise privée ; besoin

---

(\*) Conférence faite à la tribune de la Sogesci le 13 janvier 1969.

d'éducation ou de santé de la population que doit satisfaire la politique d'un gouvernement.

Enfin, les notions d'action et d'objectif signifient que, pour atteindre celui-ci, des *moyens* sont mis en œuvre.

3. Dès lors, dans un processus rationnel, toute décision d'agir repose logiquement sur l'étude :

- a) des besoins à rencontrer ;
- b) des objectifs à atteindre pour rencontrer au mieux ces besoins ;
- c) et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs.

Tel est le premier chaînon de la direction par les objectifs.

4. Certains objectifs de l'institution peuvent s'avérer inconciliables. Toutes les actions imaginables pour atteindre les objectifs et rencontrer les besoins ne peuvent généralement être poursuivies conjointement, faute de ressources financières suffisantes. Il faut donc *choisir* entre les objectifs et les moyens, et choisir en tenant compte du *coût total* des actions, c'est-à-dire en envisageant une *perspective de temps* aussi longue que possible.

Ce choix entre les actions possibles est le deuxième chaînon.

5. Lorsque le choix est fait, que la décision d'action est prise, vient la *mise en œuvre*, troisième chaînon du processus : il faut déterminer qui fera quoi et avec quels moyens.

6. Enfin, l'action mise en œuvre peut se dérouler en s'écartant de la décision prise : l'objectif sera atteint, ou il ne le sera que si des moyens supérieurs aux moyens prévus lui sont consacrés.

Le *contrôle régulateur* de l'action, quatrième chaînon, doit s'assurer de la conformité des réalisations avec la décision, rechercher les causes d'écart et provoquer les actions correctives nécessaires.

De cette façon, il réalimente le processus de décision, et la chaîne se referme.

### **C. Les Lacunes de la gestion publique**

1. En dépit de sa logique, et bien qu'il soit appliqué d'une façon ou d'une autre dans beaucoup d'entreprises privées, ce processus n'est pas suivi dans la gestion de l'Etat.

Voyons, chaînon par chaînon, quelles sont les principales lacunes de celle-ci.

2. Les besoins que les politiques gouvernementales doivent rencontrer ne sont pas systématiquement recherchés ni étudiés. Ils s'imposent de façon déséquilibrée suivant la puissance de pression des groupes d'intérêts ; et leur importance — en degré d'urgence et en population intéressée par exemple — n'est pas analysée ni comparée à l'importance des autres besoins.

Des besoins ne découlent que rarement des objectifs précis à atteindre — Et, de là, l'impossibilité de rechercher les moyens les plus efficaces et les moins coûteux.

Généralement le moyen est directement décidé en fonction d'un besoin, d'ailleurs mal aperçu, et cette liaison directe et a prioristique est souvent établie en dehors du pouvoir politique, notamment au sein des partis ou à l'occasion des négociations qui président à l'inverstiture du gouvernement.

3. Dès lors, le gouvernement est souvent engagé à mener une action avant d'en connaître le coût budgétaire ou, en tout cas, sans examen sérieux de celui-ci : il subit et, à son tour, pratique la « camel nose tactic » qui consiste à minimiser le coût immédiat de l'action, à montrer le petit nez d'un chameau pour lui faire franchir la porte.

D'autre part, faute de confrontation entre les actions nouvelles envisagées et les actions en cours, celles-ci ne sont pas remises en cause : elles jouissent d'un privilège et sont responsables de cette « inévitable » croissance des dépenses publiques qu'on accepte trop facilement.

Comme les actions décidées dans le passé coûtent plus cher d'année en année, à cause de la hausse des prix ou du développement de la population bénéficiaire, la marge de choix des autorités publiques est réduite à presque rien : à une partie seulement de l'augmentation de recettes.

4. Cette situation explique nos « accidents budgétaires » et nos « lois hémorragiques ». Elle explique de même que la procédure budgétaire, déconnectée de la décision d'agir, consiste à donner des coups de frein qui empêchent la mise en œuvre efficace des actions. Bien plus, ces coups de frein sont aveugles car l'instrument, une classification des dépenses par nature économique, ne permet pas de choisir les actions et donc les objectifs sur lesquels les compressions devraient porter. Un exemple typique de compression aveugle est le blocage de recrutement de fonctionnaires, qui handicape toutes les actions et surtout celles qui devraient se développer pour être efficaces.

5. Enfin, pour des raisons historiques d'une part et faute d'objectifs explicites d'autre part, le contrôle porte sur la régularité et la légalité des dépenses et non sur l'efficacité des actions. Dès lors se perpétuent des actions inefficaces.

#### D. Le contenu du PPBS

##### 1. *Le programme, élément fondamental du système.*

1. Un programme, dans le PPBS, se définit comme un ensemble de *moyens* mis en œuvre pour atteindre un *objectif* dans un certain *délai*.

2. Un *objectif* de programme bien formulé doit satisfaire à trois critères principaux :

- a) Il doit être externe, « orienté vers l'extérieur », c'est-à-dire s'exprimer en termes d'avantages pour une population déterminée : la prévention du cancer ou la réduction d'une poche de chômage est un tel objectif (1).
- b) Il doit constituer la manière dont l'institution répond à un besoin de cette population.
- c) Il doit être concret et, autant que possible, s'exprimer en termes mesurables. Cette quantification paraît souhaitable à la fois pour juger a priori de la pertinence de l'objectif par rapport au besoin et pour évaluer sa réalisation a posteriori.

3. Les *moyens* sont les actions permettant d'atteindre l'objectif. Ces actions sont conventionnellement dénommées des *éléments programmes*. Et chaque élément se caractérise principalement par son produit concret, son *output*, formulé quantitativement : un nombre de personnes vaccinées ou un kilométrage de construction routière par exemple.

La production de l'*output* nécessite l'utilisation de facteurs de production (travail et capital), qui constituent les *inputs* de l'élément. Ces inputs sont toujours mesurables en une unité commune, l'unité monétaire. Ils indiquent donc le *coût* de l'élément de programme et du programme.

4. Le délai de réalisation du programme est son échelonnement dans le temps, et celui-ci doit être précisé à la fois pour l'objectif, les outputs et les coûts.

---

(1) L'exception à cette règle est « l'objectif intermédiaire », objectif interne d'une institution dont la réalisation concourt indirectement aux objectifs externes.

Cette perspective de temps est nécessaire pour juger de l'opportunité d'abord, puis de la réalisation du programme. Elle s'impose aussi pour éviter la multiplication — trop fréquente aujourd'hui — d'actions permanentes qui risquent de devenir elles-mêmes des objectifs.

## II. Le programming.

1. L'ensemble des programmes d'une institution doit présenter une cohérence interne et doit être compatible, à terme, avec les ressources financières prévisibles.

2. Le programming qui correspond au chaînon « choix » de la direction par les objectifs, est l'opération qui assure en permanence cette cohérence et cette compatibilité. Toutes deux sont constamment menacées parce que des objectifs poursuivis ne répondent plus à l'évolution des besoins, parce que de nouveaux objectifs sont fixés qui réclament des moyens supplémentaires et parce que des programmes en cours deviennent plus coûteux que prévu.

Le programming consiste donc en un réagencement continu de l'ensemble des programmes, permettant d'insérer les nouveaux objectifs parmi les anciens et de modifier les programmes en cours dont l'efficacité avait été surestimée ou le coût sousestimé. Il nécessite éventuellement l'étalement, voire l'abandon de programmes pour dégager les ressources nécessaires aux programmes prioritaires.

3. Pratiquement, l'ensemble des programmes qui fait l'objet du programming, apparaît dans un document, le *programming multiannuel* (1). Celui-ci reflète les implications des décisions prises ou à prendre, en termes de réalisations (objectifs et outputs) et de coûts au cours d'une période de cinq ans au moins. Cette perspective de temps est choisie afin d'éviter les surprises des programmes à coûts croissants, sans pour autant s'engager dans des prévisions lointaines soumises à trop d'aléas. Elle est constante car dès qu'est prise la décision d'exécuter la première tranche annuelle (cf. budgeting), une année supplémentaire y est ajoutée.

4. Les programmes d'une institution — tel un département ministériel — sont généralement trop nombreux pour qu'on puisse, lors du programming, tous les comparer les uns aux autres. En outre, certains programmes sont plus ou moins liés entre eux.

---

(1) Program and Financial Plan dans la terminologie américaine.

C'est pourquoi les programmes sont regroupés en catégories et éventuellement en sous-catégories : c'est la *structure de programmes*.

L'importance de celle-ci est grande puisqu'elle se reflète dans le programme multiannuel, véhicule de l'information permettant de décider en connaissance de cause. La structure de programmes doit donc répondre aux besoins de la décision en regroupant les programmes que le preneur de décisions doit apercevoir ensemble.

Pratiquement ces regroupements s'opèrent en fonction des liens de complémentarité et de substituabilité entre programmes :

- la *complémentarité* signifie que la poursuite d'un objectif entraîne celle d'un autre (un programme de création de capacités hospitalières et un programme de formation de personnel paramédical par exemple) ;
- la *substituabilité* se présente lorsque plusieurs objectifs concourent isolément au même objectif plus général, l'un d'eux pouvant donc être sacrifié, en tout ou partie, à la poursuite des autres (un programme de reconversion des exploitations agricoles vers l'horticulture et un programme de regroupement des exploitations sont substituables comme moyens d'atteindre un objectif de superficie optimale des exploitations).

5. La structure de programmes est dynamique puisque les objectifs se modifient dans le temps et que le programming consiste notamment à la remodeler. Elle ne doit donc ni s'inspirer de l'organisation des services ni inspirer celle-ci.

L'efficacité de l'organisation commande d'une part une relative stabilité que ne peut connaître la structure de programmes ; d'autre part, l'existence de services spécialisés dans des tâches ou des aires géographiques et donc polyvalents quant à leurs objectifs : des exemples en sont fournis par des services d'inspection ou d'information.

Ces nécessités n'interdisent évidemment pas les adaptations de l'organisation destinées à simplifier la coordination entre les services qui participent à un même programme : ceci est surtout vrai lorsqu'un programme, une sous-catégorie ou une catégorie relèvent de départements ministériels divers.

### III. *Le planning.*

1. Le planning correspond au premier chaînon de la direction par les objectifs : l'étude des besoins, des objectifs et des moyens. Il alimente le program-

ming en présentant au preneur de décision des gammes d'actions possibles. Alors que le programming a essentiellement pour but d'assurer la cohérence des choix et leur compatibilité dans le temps, le planning sert à élargir les choix et à accroître l'efficacité des actions.

2. Le planning consiste en une analyse continue. Il implique plus précisément :

- la prise de conscience des problèmes à résoudre et des besoins que l'institution doit rencontrer ;
- la traduction des besoins reconnus en objectifs concrets à atteindre dans un certain délai ; divers objectifs, différents en nature, en intensité ou en population visée, peuvent généralement être formulés pour un même besoin ;
- la recherche des divers moyens qui peuvent être mis en œuvre pour atteindre chacun de ces objectifs : ce sont les combinaisons d'outputs possibles.

3. Pareilles études demandent des capacités d'analyse et des systèmes d'information adéquats, très supérieurs à ceux qui existent aujourd'hui dans l'administration belge.

4. Le lien entre le planning et le programming est assuré par des propositions d'actions dûment échangées : les *memoranda* qui présentent les avantages et les inconvénients des diverses solutions envisagées. Ces *memoranda*, qui servent d'abord les chefs de chaque département ministériel, sont en principe intégrés par catégories de programmes, exposés justificatifs qui, ensuite, éclairent l'opération de programming au niveau du gouvernement.

#### IV. Le budgeting.

1. Alors que le planning est le support analytique du programming, le budgeting en est la résultante budgétaire : il comprend les chaînons de mise en œuvre et de contrôle régulateur.

2. La mise en œuvre porte sur la première tranche annuelle de programme multiannuel. Elle consiste à préparer dans les détails le *budget-programme* de l'année à venir, avec tous ses outputs et ses inputs : à le transposer dans la classification budgétaire traditionnelle dont connaît le Parlement ; à l'adapter en fonction des décisions prises par le gouvernement et le pouvoir législatif ; enfin, à organiser l'exécution, c'est-à-dire la production des outputs, en précisant les responsabilités de chacun. Notons que, par opposition au budget traditionnel, classification de dépenses par nature économique, le budget-program-

me est une classification par objectifs et outputs qui indique clairement à quoi servent les dépenses.

3. Le contrôle régulateur assure en permanence — et non a posteriori — le repérage des écarts entre les réalisations d'une part, les objectifs, les outputs et les coûts prévus d'autre part. Il recherche les causes des écarts et, sur cette base, réalimente le processus.

Suivant la nature et l'importance des causes, c'est le planning, le programming ou la mise en œuvre elle-même qui sera le destinataire : nouvelles analyses, réaménagements mineurs du programme multiannuel, modification des combinaisons d'inputs, de l'organisation ou des responsabilités.

### E. Conclusion

1. Les défauts de la gestion publique dans notre pays ont conduit le gouvernement, en 1966, à patronner l'expérimentation du PPBS dans deux départements-pilotes : celui de l'Agriculture et celui de la Santé publique, de la Famille et du Logement. L'expérience, confiée à un groupe constitué par l'Institut Administration-Université, a débuté à la fin de 1967. Elle s'est limitée, pour l'instant, à la mise en place des instruments du PPBS : structure de programmes, programme multiannuel et budget-programme de 1969.

On ne peut attendre que le système fonctionne et donne des résultats dans ces départements pour le généraliser. Des résultats ne seront produits qu'à terme, alors que la situation budgétaire de l'Etat ne cesse d'empirer ; en outre, la clarté du budget-programme risquerait de faire des départements-pilotes les victimes de la négociation budgétaire gouvernementale : l'allocation optimale des ressources publiques — but ultime du PPBS — exige que tous les objectifs et toutes les actions soient confrontées.

2. Les résultats déjà obtenus aux Etats-Unis (1) et la logique même du système nous paraissent des garants suffisants de ses grands avantages :

- clarté nouvelle grâce à la formulation des objectifs des dépenses ;
- efficacité accrue grâce à l'étude des utilités comparées de toutes les actions possibles et au contrôle des réalisations ;
- marge de manœuvre élargie pour le pouvoir politique grâce à la remise en cause des décisions passées qui ne jouiront plus de privilège de fait ; à ce propos, il faut souligner que le programme mul-

---

(1) Où le PPBS fut généralisé à partir de 1966.

tiannuel n'est qu'une information sur les conséquences futures des décisions prises et qu'il ne lie aucunement le pouvoir;

- renaissance de la fonction publique grâce au rôle imparti aux fonctionnaires dans la préparation des choix et à la garantie que des coups d'arrêt budgétaires ne viendront pas à tout moment perturber leur action.

3. Quelle que limitée que soit son expérimentation, le remède du PPBS doit absolument être prescrit. L'Etat est la plus grosse entreprise du pays : décidant de l'utilisation d'environ 30 % du produit national, il doit, de toute urgence, appliquer des techniques de gestion adaptées à sa mission.